LA TÉLÉVISION ÉDUCATIVE AU QUÉBEC DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Présenté au groupe de travail
sur la politique de radiodiffusion,
ministère des Communications,
Ottawa

Maurice Patry

Le 15 janvier 1986

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

CHAPITRE I: LA MISSION DE RADIO-QUÉBEC 8

1. La "nouvelle télévision éducative" 9
2. Une nouvelle télévision régionale 22

CHAPITRE II: LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE 26

1. Le ministre des Communications 28
   - a) Radio-Québec et le développement économique 30
   - b) Radio-Québec et la création d'une deuxième chaîne privée de télévision 33
   - c) L'accroissement de la productivité de Radio-Québec 37
   - d) La concertation fédérale-provinciale 39
2. Le Conseil d'administration et les comités régionaux 41
3. La Régie des services publics et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications 46

CHAPITRE III: LE FINANCEMENT DE RADIO-QUÉBEC 51

- a) Un accroissement de la productivité 54
- b) Un accroissement de la production avec le secteur privé 54
- c) Un accroissement des exportations de matériel télévisuel 56
- d) Une compensation pour les services aux fancophones hors Québec 57
- e) Un élargissement hors Québec de l'éventail publicitaire 58

CHAPITRE IV: LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DE RADIO-QUÉBEC 64

- a) L'éducation formelle et l'éducation non formelle 65
- b) La régionalisation 68
- c) La coproduction 71
- d) La commandite 73
- e) La cote d'écoute 74

CONCLUSION 75

INTRODUCTION

L'automne 1984 et le début de 1985 marqueront sans aucun doute une autre date charnière dans l'histoire de Radio-Québec. Pour la troisième fois de sa brève histoire cette société d'État s'est vu obligée de débattre sur la place publique sa mission, ses objectifs, ses hypothèses et ses projets de développement. Face à des nécessités de faits comme l'évolution de la technologie dans le domaine télévisuel, la modification des habitudes d'écoute, la fragmentation des auditoires, l'avènement d'une deuxième chaîne de langue fançaise, le resserrement des finances publiques et la stabilisation des subventions gouvernementales, la direction de Radio-Québec a été amenée inéluctablement à établir de manière plus précise les divers paramètres susceptibles de permettre à son réseau de se positionner avantageusement à moyen terme dans le marché de la télévision et, d'assurer sa survie et son développement.

En fait il ne s'agit pas d'un débat nouveau, puisque la question a été effectivement posée pour la première fois en 1981 par la Régie des services publics du Québec lors de l'examen de la première requête de Radio-Québec devant cet organisme pour fins d'approbation de sa programmation. A cette époque, les commissaires de la Régie et les représentants des divers groupes sociaux intéressés à la mission de Radio-Québec avaient soulevé bon nombre d'interrogations quant à son orientation éventuelle, à son mode de financement, au caractère de sa programmation, aux relations avec sa clientèle; questions qui devaient être toutes reprises à nouveau lors de la deuxième comparution de la Société devant la Régie au printemps dernier.

Par la suite, plusieurs événements contribuèrent de manière directe ou indirecte à susciter un examen plus ou moins approfondi de la mission et de l'orientation de Radio-Québec. Le premier de ces événements fut la Conférence sur les communications organisée par le Secrétariat des conférences socio-économiques du gouvernement du Québec et le ministère des Communications à l'occasion de l'année mondiale des Communications.

L'objectif de cette conférence qui réunissait les principaux groupes socio-économiques directement concernés par l'évolution des différents volets du secteur des communications consistait à "identifier les moyens concrets pour réaliser le "virage technologique" dans l'industrie des communications et pour en assumer les impacts sociaux"[1]. A l'issue de cette conférence, le ministère des Communications du Québec s'engagea à proposer à la consultation populaire une politique nationale des communications qui tiendrait compte des impacts sociaux, culturels et économiques de cette industrie. Plusieurs pensèrent à ce moment que ce serait là l'occasion pour le ministère des Communications d'articuler sa pensée à l'égard du développement et de l'avenir de Radio-Québec[2]. Mais comme nous le verrons un peu plus loin, cette politique ne vit jamais le jour, du moins pas dans des termes clairs et parfaitement articulés.

Le deuxième événement qui contribua de façon marquée à enclencher au sein du gouvernement et de la direction de Radio-Québec une réflexion profonde sur l'avenir de cette société fut l'annonce, au printemps 1984, de la volonté du CRTC de procéder à l'adjudication d'un permis pour l'établissement d'une deuxième chaîne privée francophone de télévision. Concerné au premier degré par les enjeux que soulevait cette décision, le gouvernement confia à un comité directeur le soin "d'analyser la participation de Radio-Québec aux mutations de la télévision au Québec". Composé du secrétaire-général du Conseil exécutif, du président directeur-général de Radio-

---

[1] Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec, La Conférence sur les communications, Montréal, 4, 5, 6 octobre 1983 - Rapport - Québec 1983. Evidemment, certaines questions soulevées durant cette conférence touchaient directement les intérêts de Radio-Québec. Ainsi, les participants optèrent majoritairement pour une politique axée sur l'augmentation de la qualité des services existants plutôt que sur la création d'une quatrième chaîne de télévision francophone (p. 435).

[2] C'était, du moins, l'avis de l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA), un organisme qui a toujours été très actif dans le dossier Radio-Québec depuis sa création. Voir Radio-Québec: Être éducatif ou disparaître?, Réaction de l'ICEA au rapport du Comité technique de Radio-Québec, le 5 décembre 1984.

Québec, du sous-ministre des Communications et du sous-ministre des Affaires culturelles, ce comité directeur remit à un comité technique le soin de formuler et d'analyser diverses hypothèses de développement de Radio-Québec[3]. Si le contenu du rapport du comité technique fit grand bruit à l'époque à cause de la nature de certaines hypothèses qu'il avait envisagées, il n'en contribua pas moins à forcer le gouvernement et les autorités de Radio-Québec à articuler davantage leur position face à l'avenir de cette société.

C'est d'ailleurs le résultat de cette réflexion que fut appelée à défendre Radio-Québec lors de sa comparution devant le CRTC et la Régie des services publics du Québec. Comme on le sait, les auditions de ces deux organismes de réglementation constituent toujours des événements de marque dans la vie de Radio-Québec, dans la mesure où sa direction est amenée à défendre publiquement les orientations qu'elle entend donner à moyen terme à cette société d'État. Et selon ce qui semble être devenu maintenant une tradition, ces séances constituent pour certains groupes d'intérêt l'occasion de soulever un débat de fond sur la mission de Radio-Québec.

On se doit également de mentionner un autre événement qui s'est produit en 1985 et qui aura sans doute un impact important sur l'avenir de Radio-Québec. Il s'agit de la publication du rapport du Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone[4]. Si la création de ce comité a marqué le début d'une ère nouvelle de coopération dans le domaine des communications entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, les conclusions du rapport rejoignent en droite ligne bon nombre de préoccupations que la direction de Radio-Québec a exprimées lors des auditions du CRTC et de la Régie des services publics.

---

[3] Nous n'avons pu consulter le rapport du comité technique. Selon Radio-Québec un tel rapport n'existe pas à proprement parler. Il s'agirait davantage d'un ensemble de documents de travail qui avaient pour but d'alimenter la réflexion de la direction de Radio-Québec sur le développement éventuel de cet organisme. Il semble qu'il faille considérer toute cette étape comme un processus plus ou moins formel de consultation et de réflexion de la part des responsables de Radio-Québec.

[4] Ministère des Communications du Canada et Ministère des Communications du Québec, L'avenir de la télévision francophone, Rapport du Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone, mai 1985.

Enfin, l'événement sans aucun doute le plus important et aussi le plus récent qui risque d'affecter l'avenir de Radio-Québec est l'élection du Parti libéral au gouvernement du Québec. Dans la mesure où ce parti déciderait de traduire dans la réalité l'attachement qu'il professe aux postulats de la privatisation et de la déréglementation, il se pourrait que des pans entiers de l'activité de Radio-Québec en soient touchés.

Ainsi, c'est en tenant compte de l'impact de ces événements et en reprenant l'analyse de ce long processus que nous tenterons de dégager les principales lignes de force qui encadreront le développement de Radio-Québec au cours des prochaines années. Plus précisément, nous tenterons à partir d'une revue des orientation stratégiques proposées par Radio-Québec:

1) de définir les grands objectifs et les principales caractéristiques de la mission de Radio-Québec et de montrer les difficultés que pose au plan pratique l'actualisation de ces objectifs;
2) d'esquisser les principales étapes qui ont marqué le développement de Radio-Québec et d'analyser plus particulièrement l'impact des récentes décisions du gouvernement du Québec, de la direction de Radio-Québec, du CRTC et de la Régie des services publics sur l'orientation de ce développement;
3) d'analyser les principales caractéristiques du statut juridique de Radio-Québec et les problèmes qui s'y rattachent;
4) de définir et d'analyser l'implication du gouvernement du Québec et de son ministère des Communications dans le financement et le contrôle de Radio-Québec.
5) de préciser et d'analyser les objectifs opérationnels de Radio-Québec à l'égard de sa clientèle et de la nature de sa programmation.

En vue de traiter de manière adéquate l'ensemble de ces éléments, nous avons choisi de diviser notre étude en quatre grands chapitres.

Le premier chapitre portera essentiellement sur la mission de Radio-Québec et consistera en un examen des principaux objectifs qui lui ont été assignés dans le temps par le législateur. L'essentiel de ce chapitre sera centré sur l'interprétation qu'en donne la direction de Radio-Québec afin de bien saisir les rapports qu'ils ont avec le développement de cet organisme.

Le deuxième chapitre sera consacré à un examen du cadre juridique et institutionnel de Radio-Québec dans la mesure où celui-ci est lié à l'actualisation des objectifs de cet organisme. Cette section permettra d'analyser le rôle des principaux acteurs qui gravitent autour de Radio-Québec et d'évaluer leur influence sur son fonctionnement et son évolution. Nous accorderons une attention toute particulière au rôle des comités régionaux ainsi qu'à la nature du contrôle exercé par le ministère des Communications, le CRTC et la Régie des services publics.

Le troisième chapitre portera sur le financement de la Société Radio-Québec et sur la décision relativement récente du gouvernement du Québec d'obliger Radio-Québec à augmenter sa marge d'autofinancement. Dans cette section, nous aurons l'occasion d'examiner en particulier l'impact de la décision du CRTC d'autoriser Radio-Québec à élargir l'assiette de ses revenus publicitaires.

Enfin, le dernier chapitre sera consacré aux objectifs opérationnels de Radio-Québec. Tout en essayant de voir comment la direction de Radio-Québec tente de traduire dans ses activités quotidiennes les objectifs généraux qu'elle s'est fixés, nous cernerons les principaux objectifs opérationnels que se sont donnés les autorités de Radio-Québec en termes de clientèles visées, de créneaux de programmation privilégiés, de portion de marché publicitaire envisagée.

En conclusion, nous tenterons d'établir une synthèse des principaux paramètres susceptibles d'affecter le développement et l'orientation de Radio-Québec au cours des prochaines années. Et nous espérons, bien sûr, que cette synthèse fournira au lecteur des éléments utiles pour dégager son propre scénario sur l'évolution de Radio-Québec au cours de la prochaine décennie.

CHAPITRE I: LA MISSION DE RADIO-QUÉBEC

Tous s'entendent pour reconnaître à Radio-Québec une double mission: une mission fondamentale axée sur la production et la diffusion d'émissions éducatives et une mission instrumentale orientée vers l'expression des besoins, des particularismes, des préoccupations et des expériences des communautés locales. Sur ce dernier point, le président directeur général de Radio-Québec se faisait fort de rappeler aux commissaires de la Régie des services publics que le gouvernement du Québec, par l'adoption en 1979 de la Loi modifiant la Loi de l'Office de radio-télédiffusion du Québec, "était venu donner une dimension nouvelle au caractère éducatif de Radio-Québec en consacrant la régionalisation de ses activités"[5].

Cependant, si on parvient assez facilement à dégager un consensus sur le sens général qu'on doit donner à la mission de Radio-Québec - à l'effet qu'elle se doit d'être une télévision éducative et régionalisée - il en va tout autrement lorsqu'on s'attaque à la définition des moyens les plus appropriés pour transcrire dans la réalité quotidienne la spécificité de cette mission. Cette transition du général au particulier s'est toujours révélée une étape difficile, pleine d'embûches et souvent porteuse de conflits. La réaction de certains groupes d'intérêts face à l'interprétation que donnait de sa mission la direction de Radio-Québec aux commissaires de la Régie des services publics cette année témoigne encore une fois de la difficulté de cette démarche.

---

[5] Société Radio-Québec, Texte de présentation du président directeur général de la Société de radio-télévision du Québec devant la Régie des services publics pour faire déclarer éducative l'ensemble de la programmation de Radio-Québec couvrant la période du 1er septembre au 31 août 1988, Montréal, mai 1985, p. 21.

Il serait donc illusoire de vouloir comprendre le développement de Radio-Québec sans s'attarder, dans un premier temps, à analyser et à bien saisir l'expression exacte qu'entendent donner aux termes de leur mandat les autorités de Radio-Québec. Comme nous le verrons un peu plus loin, c'est à partir d'une conception très spécifique de ce que doit être une télévision éducative que la direction de Radio-Québec entend orienter l'avenir de cette société d'État.

1. La nouvelle télévision éducative

La décision de Radio-Québec d'inscrire à sa programmation de l'automne 1984 une émission de variétés avec un animateur vedette qui avait connu ses plus beaux jours comme responsable d'un "talk show" dans une station commerciale en fit sursauter un bon nombre. D'aucuns se sont demandé à l'époque par quel processus on en était venu à inscrire à une station de télévision dite éducative un type d'émissions que l'on avait toujours considéré jusque là comme essentiellement réservé aux stations commerciales. Pourtant, dans l'esprit des dirigeants de Radio-Québec, l'émission de Michel Jasmin cadrait très bien avec ce qu'il était désormais convenu d'appeler "la nouvelle télévision éducative".

Pour bien comprendre cette nouvelle approche et apprécier son influence sur le développement de Radio-Québec, il convient ici de se remémorer rapidement quelques grandes étapes de la télévision éducative au Québec. La première définition de la télévision éducative remonte en 1969, au moment où la majorité des gouvernements provinciaux décidèrent de s'opposer à la volonté du gouvernement fédéral de créer un Office canadien de la radiodiffusion éducative qui aurait eu le contrôle d'à peu près tous les principaux aspects de la production et de la diffusion de la programmation éducative. A cette époque les provinces, qui réclamaient le droit d'utiliser des installations publiques ou privées pour des fins de diffusion de leur programmation éducative, s'opposaient à l'idée avancée par le gouvernement fédéral de restreindre la télévision éducative strictement à des émissions scolaires. Après de longues négociations, les deux paliers de gouvernements parvinrent à s'entendre sur une définition élargie de la télévision éducative. Inspirée d'un texte de l'Unesco et inscrite dans les directives du CRTC en mars 1970, cette définition se distinguait par le caractère éminemment souple qu'elle accordait aux programmes éducatifs:

> a) des programmes conçus pour être présentés dans un contexte qui offre aux auditoires auxquels ils sont destinés une possibilité de perfectionnement continu, soit d'acquérir des connaissances, d'enrichir leur savoir ou de s'ouvrir l'esprit, et dans des conditions qui permettent à une autorité provinciale de surveiller ou d'évaluer par des moyens appropriés cette acquisition de connaissances, cet enrichissement du savoir ou cet ouverture de l'esprit;
>
> b) des programmes qui fournissent des renseignements sur les cours d'études dispensés ou qui présentent des événements spéciaux d'un caractère éducatif au sein du système d'éducation.
>
> Ces programmes doivent dans leur ensemble avoir un caractère éducatif et nettement différent de celui des émissions de nature générale offertes par le service national de radiodiffusion ou par les entreprises privées de radiodiffusion[6].

Cette définition comprenait trois caractéristiques très importantes. Tout d'abord, elle ne limitait plus les émissions éducatives aux seules activités scolaires puisque, par la généralité des termes utilisés, elle donnait accès à toute la gamme des activités télévisuelles susceptibles de contribuer à l'enrichissement de l'individu. En second lieu, et ceci est extrêmement important, elle liait toute activité éducative dans le domaine de la télévision à un processus de surveillance et d'évaluation. Autrement dit, la démarche évaluative devenait l'élément central de toute émission éducative. Enfin, comme si les autorités de l'époque avaient douté de la valeur opérationnelle de leur définition, on prenait bien soin de préciser qu'un programme éducatif devait offrir au téléspectateur quelque chose de différent de ce qu'offrait usuellement les télévisions conventionnelles[7].

---

[6] Directive donnée au CRTC en vertu de l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion, C.P. 1970-496 du 19 mars 1970, DORS/70-113, article 2. Les soulignés sont de nous.

Cependant, pour valable qu'elle fût, cette définition ne contenait pas de critères suffisamment précis pour bien encadrer le développement de Radio-Québec. A l'expérience on se rendit compte qu'elle n'offrait aucune clé pour résoudre les conflits que soulevait l'existence possible de trois modèles de télévision éducative:

a) le modèle scolaire, qui situait la programmation éducative dans le prolongement de l'école et des programmes d'études;
b) le modèle généraliste, qui se fondait sur une définition élargie de la télévision éducative orientée essentiellement vers le socioculturel et dont la préoccupation principale était d'être un témoin du milieu de vie des gens et de contribuer à leur formation générale;
c) le modèle régional, qui proposait de transformer la télévision éducative en un outil au service des collectivités locales afin de leur permettre de prendre en charge leur propre développement et de partager avec l'ensemble de la population leurs expériences et leurs préoccupations.

---

[7] Si la définition de la programmation éducative avait contenu des critères très précis et très opérationnels, il aurait été tout à fait superflu d'y ajouter cet élément puisque, par définition, les émissions éducatives auraient été différentes de celles produites sur les réseaux conventionnels.

Les conflits qui opposèrent les tenants de ces trois modèles minèrent si considérablement le fonctionnement de Radio-Québec qu'à la fin, le gouvernement dut intervenir pour préciser les paramètres qui devaient guider le développement de la télévision éducative. En prenant appui sur les recommandations du Comité Rocher qu'il avait mandaté pour analyser l'ensemble du problème, le gouvernement fit adopter en novembre 1979 la Loi sur la programmation éducative[8] qui, en plus de confier à la Régie des services publics des pouvoirs de surveillance dans ce domaine, tentait de mieux circonscrire le contenu de la programmation éducative. En fait, après avoir repris, in extenso à l'article 2, la définition de la programmation éducative reconnue par les ministres de l'Éducation en 1969, cette loi lui accolait à l'article 3 les quatre grands objectifs suivants:

a) favoriser l'exercice du droit des citoyens à l'éducation en présentant des émissions répondant à des besoins spécifiques de la population, conduisant éventuellement à l'obtention de diplômes ou répondant à des besoins d'éducation permanente;

b) promouvoir l'accès des citoyens à leur patrimoine culturel, notamment en reflétant la vie des différentes régions et des différentes communautés ethniques, en favorisant les échanges inter-régionaux et inter-culturels, en encourageant la création et la diffusion de productions sonores, visuelles ou audio-visuelles québécoises, ou en privilégiant, d'une façon générale, la culture québécoise;

c) promouvoir l'accès du citoyen au bien-être économique et social en présentant des émissions qui répondent à leurs besoins d'éducation économique et sociale;

d) favoriser l'exercice du droit des citoyens à la liberté d'expression et à l'information, notamment en encourageant la discussion des questions d'intérêt général et en en faisant valoir toutes les dimensions, en encourageant une plus large ouverture sur le monde ou en maintenant un juste équilibre entre les sujets traités, les intérêts en cause et les opinions exprimées[9].

---

[8] L.R.Q. Loi sur la programmation éducative, Chapitre P-301.

Bien entendu, l'insertion de ces quatre grands objectifs conférait à la programmation éducative une extension sociale et culturelle telle qu'il allait s'avérer bien difficile à la limite d'y exclure quelques émissions que ce soit. Cette définition marquait une tendance de plus en plus nette à concevoir le mandat de la télévision éducative d'une manière élargie en passant de l'éducation formelle à un amalgame des concepts d'éducation et de culture. Autrement dit, les objectifs assignés à la programmation éducative étaient de nature si générale et si floue qu'ils s'avéraient à la limite de bien peu d'utilité pour distinguer les émissions éducatives des autres types d'émission.

Toutefois certaines balises subsistaient puisque la définition de 1969, reprise à l'article 2 de la Loi sur la programmation éducative, stipulait toujours que toute programmation pour être reconnue à caractère éducatif devait être conçue de manière telle qu'on puisse en contrôler et en évaluer les résultats en termes "d'acquisition de connaissances" ou "d'élargissement de la perception" chez l'individu. En réalité, seule la démarche de programmation peut constituer un guide assez concret pour nous aider à discriminer entre les productions d'une télévision éducative et celles d'une télévision conventionnelle.

C'est d'ailleurs ce à quoi faisaient référence les représentants de l'Institut canadien d'éducation des adultes en affirmant au cours des dernières auditions de la Régie des services publics: "Ce qui distingue la télévision éducative de la télévision traditionnelle, c'est beaucoup plus la démarche de programmation que les thèmes abordés"[10]. Et dans leur jugement du 30 août 1985, les commissaires de la Régie des services publics attachaient une très grande importance à l'examen de cette démarche pour fonder leur décision sur le caractère éducatif de la programmation de Radio-Québec[11]. Par la même occasion les commissaires, en s'inspirant des travaux de leurs prédécesseurs[12], établissaient les quatre grands éléments fondamentaux de cette démarche: a) la recherche et l'identification des besoins éducatifs, b) la détermination des objectifs éducatifs qui en découlent, c) l'élaboration d'un cheminement susceptible d'atteindre les objectifs en cause et, d) la mise en place d'un processus de surveillance et d'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés.

---

[9] Idem, article 3.

Or au cours de leur dernière comparution devant le CRTC et la Régie des services publics, les représentants de Radio-Québec, tout en affirmant que la programmation de cet organisme ne transgressait ni l'esprit ni la lettre de la définition de la programmation éducative[13], ont avancé l'idée qu'il serait grand temps de procéder à une révision de la définition de la programmation éducative inscrite dans les instructions du CRTC afin de tenir compte de l'évolution de l'environnement télévisuel:

---

[10] Institut canadien d'éducation des adultes, Radio-Québec maintenant: une télévision éducative non commerciale, Mémoire de l'ICEA à la Régie des services publics, avril 1985 (miméo). Il est intéressant de noter que durant les auditions de la Régie des services publics, les intervenants avaient toujours plus de faciliter à préciser ce qui n'était pas de la télévision éducative qu'à en définir les attributs concrets. Dans la majorité des cas, on définit la télévision éducative comme "une certaine manière de faire les choses".

[11] Régie des Services publics du Québec, Ordonnance 85-005-A du 30 août 1985.

[12] Régie des Services publics du Québec, Ordonnance 9567-A du 16 mars 1981.

[13] Il faut souligner que dans leurs dépositions devant le CRTC et la Régie des Services publics, les autorités de Radio-Québec ont mis beaucoup de soin à démontrer qu'ils avaient bien suivi toutes les étapes prescrites dans la démarche de programmation éducative.

> En ce qui concerne (...) le caractère éducatif de sa programmation, Radio-Québec en arrive à la ferme conviction que ce sont non seulement ses propres attitudes et sa propre perception qui ont évolué au cours de la dernière décennie, mais encore et surtout celles que s'en fait la majorité des théoriciens comme des praticiens qui oeuvrent dans le domaine au Québec et au Canada aussi bien qu'aux États-Unis et en Europe.
>
> La société ne fait pas mystère que la définition de la programmation éducative qui faisait l'objet d'un consensus entre le Québec, les autres provinces canadiennes et le Gouvernement fédéral en 1969 mériterait, selon elle, d'être revisée à la lumière de l'évolution des concepts et des pratiques[14].

En retour, ce que Radio-Québec propose, c'est d'évoluer vers une conception encore plus élargie de la télévision éducative dont les contenus sont plus ou moins structurés, dont les formats se rapprochent sensiblement de la télévision conventionnelle et dont les résultats ne se prêtent, dans la majorité des cas, à aucune évaluation formelle. C'est ce que les responsables de Radio-Québec appellent "La nouvelle télévision éducative", un euphémisme pour désigner en fin d'analyse une télévision dont les caractéristiques s'apparentent à celles de la télévision éducative non formelle.

Évidemment, Radio-Québec ne manque pas d'arguments pour étayer sa thèse. Au moins quatre raisons fondamentales incitent ses administrateurs à s'engager résolument dans cette avenue. La première a trait à la conception même que l'on se fait aujourd'hui de l'activité éducative. Selon Radio-Québec, le cadre de cette activité s'est élargi pour dépasser les limites et les contraintes du contexte scolaire et pour s'ouvrir à un processus d'apprentissage continu qui s'articule à toutes les activités de la vie et qui s'adresse aux citoyens de tout âge et de toute situation professionnelle et sociale. La nouvelle télévision éducative veut donc, au delà du milieu scolaire et de sa situation explicite d'apprentissage, prendre en compte les nombreux environnements éducatifs dans lesquels évolue l'individu ainsi que les nombreux "éducateurs" non scolaires et non formels qui travaillent à sa promotion et à son développement. Elle vise, souvent avec l'aide de partenaires socio-économiques, à transformer les multiples activités quotidiennes d'un individu en situation d'apprentissage. Son objectif, selon l'expression même de Radio-Québec, consiste moins à favoriser l'acquisition immédiate de connaissances qu'à faciliter le développement du goût d'apprendre et d'agir. Et son rôle consiste surtout à "provoquer", à inspirer et à soutenir l'évolution des attitudes des gens[15].

---

[14] Radio-Québec, Texte de présentation du président directeur général devant la Régie des Services publics, mai 1985, p. 2.

La seconde raison est liée à l'exemple donné par les télédiffuseurs éducatifs des États-Unis et d'Europe. Radio-Québec invoque en particulier les conclusions du dix-huitième séminaire de l'Union européenne de radiodiffusion qui suggèrent d'éliminer les émissions trop didactiques pour multiplier les programmes d'éducation légère et proposer au public des activités pratiques et créatrices pour meubler leurs loisirs ou améliorer leurs conditions de vie[16].

Une troisième raison rejoint des considérations de rentabilité et d'efficacité. Parce qu'elle est un médium de masse coûteux, Radio-Québec se doit de justifier les sommes qui sont investies dans ses opérations et son développement en essayant d'obtenir les meilleures cotes d'écoute et de rejoindre la plus grande partie de la population. Comme ses dirigeants l'ont mentionné à plusieurs reprises au cours des auditions de la Régie des services publics, Radio-Québec ne peut, dans un contexte de rareté des ressources, demeurer insensible au rapport coût-efficacité. Parce qu'elle est un service public de télédiffusion qui ne vit que par l'apport des fonds publics, elle ne peut accepter de se mettre au service exclusif d'une élite ou de petits groupes de la population. Entre la possibilité de devenir une école hors-les-murs pour un petit nombre de personnes motivées pour quelque champ de savoir et celle de fournir à l'ensemble de la population des moyens

---

15 Radio-Québec, Texte de présentation du président directeur général devant la Régie des Services publics, op. cit., p. 14.

16 Radio-Québec, Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 43.

de se développer, Radio-Québec n'avait d'autre choix, selon ses dirigeants, que d'accepter de consacrer la majorité de ses ressources à la seconde[17].

Enfin une dernière raison, et non la moindre, invoquée par Radio-Québec pour justifier son option pour "la nouvelle télévision éducative" nous renvoit à des aspects d'ordre démocratique. Radio-Québec doit s'efforcer de respecter les habitudes d'écoute des citoyens et tenter d'entrer en relation avec eux à partir de ce qu'ils aiment et de ce qu'ils attendent:

> Face à l'auditoire, Radio-Québec reconnaît qu'il est de toute première importance de maintenir avec lui une relation privilégiée si elle veut réussir sa mission (...) Au coeur de cette relation, existe la croyance profonde que l'auditoire est le seul à déterminer l'emploi qu'il veut faire de la télévision et que toute démarche éducative qui veut passer par ce médium doit respecter avant toute autre chose les attentes du téléspectateur. Ce principe est la condition essentielle à la réussite de la mission de Radio-Québec[18].

Bien sûr, Radio-Québec reconnaît que ce respect de l'autonomie du téléspectateur lui est dicté par la nature même des lois qui régissent ce médium:

> Ce sont les attentes et les besoins liés au médium télévision qui déterminent l'écoute et la non-écoute d'une station de télévision telle Radio-Québec et non pas les besoins d'ordre éducatif. Toutes les recherches effectuées sur le médium depuis plus de 10 ans ont démontré la difficulté pour la télévision de masse de répondre adéquatement aux besoins d'éducation de type instructionnel du fait que les individus sont placés devant une multitude de produits télévisuels et demeurent libres d'aller vers celui qui comble le mieux leurs attentes à un moment déterminé. Ces attentes s'expriment en termes de contenu et de forme et s'articulent

---

[17] Radio-Québec, Texte de présentation..., op. cit., p. 14.

[18] Radio-Québec, Demande en vue de renouveler les licences d'une entreprise d'émission de radiodiffusion présentée au CRTC, Cahier B, Annexe D, p. 15. Les soulignés sont de nous.

> autour des deux grands pôles que sont le divertissement et l'information. Tout essai de briser cette réalité est téméraire[19].

Compte tenu de ces lois, le réel défi pour Radio-Québec, en tant que télévision éducative, c'est de mettre en onde des produits qui puissent attirer le plus vaste auditoire possible. Pour ce faire, elle n'a d'autre choix que de produire des émissions sur un éventail de thèmes largement ouvert suivant des modes de présentation qui respectent les habitudes d'écoute de l'auditoire - c'est-à-dire en présentant des émissions à la fois de qualité et attrayantes.

C'est en se fondant sur ces quatre éléments fondamentaux que Radio-Québec entend justifier son parti pris pour cette "nouvelle télévision éducative" dont les caractéristiques ont peu de choses en commun avec la définition de la télévision éducative retenue par les ministres provinciaux de l'Éducation, il y a de cela quinze ans passés. La "nouvelle télévision éduative" est une "télévision éducative à grand public"[20] dont l'objectif est "d'assurer à la communauté québécoise (aux heures de grand écoute) une programmation diversifiée, équilibrée, destinée à toutes les catégories de population"[21]. C'est une télévision qui, par des émissions attrayantes et de qualité, vise à fournir à l'ensemble de la population une occasion de se développer et dont l'impact recherché est moins l'acquisition immédiate de connaissances que le développement du goût d'apprendre et d'agir[22].

A l'encontre de la télévision éducative formelle qui emprunte ses objectifs, ses démarches et ses outils à l'éducation institutionnelle et à ses pédagogies, la télévision éducative non formelle est "davantage l'oeuvre des

---

[19] Ibidem. Les soulignés sont de nous.

[20] Radio-Québec, Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 63.

[21] Radio-Québec, Texte de présentation devant la Régie des services publics, op. cit., p. 16.

[22] Radio-Québec, Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 45.

"gens de télévision" et emprunte aux ressources, formes et traditions de la télévision grand public"[23]. C'est donc essentiellement une télévision qui, dans sa forme, "relève des professionnels de la communication", "emprunte des formules utilisées à la télévision conventionnelle et donc familières aux téléspectateurs" et qui "utilise dans sa stratégie horaire, dans son imaginaire et dans sa promotion, les techniques des autres télévisions"[24].

Par ailleurs, "la nouvelle télévision éducative" ne s'adresse pas à des auditoires clairement identifiés pour lesquels on aurait relevé des besoins spécifiques. En conséquence, la télévision éducative non formelle ne peut compter sur un encadrement des téléspectateurs qui permettrait de contrôler l'utilisation des produits par l'auditoire. En l'absence d'activités de rétroaction ou d'évaluation, son impact demeure non structuré et difficilement vérifiable[25]. La télévision éducative non formelle laisse délibérément aux individus le soin de déterminer de façon autonome leurs choix, leurs rythmes et leurs modes d'apprentissage.

C'est donc dans cette nouvelle avenue de la télévision éducative non formelle que la direction de Radio-Québec entend désormais engager massivement sa programmation et sa grille horaire. Au plan pratique, cela signifie que tous les créneaux de forte écoute (18-22 heures) seront réservés à ce type de programmation et que plus de 60% de la grille horaire sera consacré à ce genre de télévision. Il ne faut pas en conclure cependant que Radio-Québec entend pour autant se désintéresseer de toute forme d'éducation formelle. Au contraire, elle se propose d'adopter un certain nombre de mesures visant à la renforcer, sauf que les émissions de cette nature seront, règle générale, reléguées aux heures de faible écoute et n'occuperont plus qu'une partie congrue dans la programmation.

---

[23] Radio-Québec, texte de présentation devant la Régie des services publics, op. cit., p. 10.

[24] Radio-Québec, Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 45.

[25] Nous traiterons davantage de la télévision éducative formelle lorsque nous aborderons les objectifs opérationnels de Radio-Québec.

La notion de "nouvelle télévision éducative" ou de télévision éducative non formelle soulève des réactions fort partagées dans la population. Pour certains, cette manière de présenter la télévision éducative n'est qu'une façon détournée de s'orienter vers une télévision de masse axée sur l'accroissement des cotes d'écoute. Pour d'autres, Radio-Québec opte avec l'adoption de ce concept pour une stratégie qui va l'entraîner graduellement à devenir, du moins en soirée, une télévision fonctionnant sur le même modèle que les télévisions conventionnelles[26]. Par contre, de l'avis de la Régie des services publics "la conception que se fait Radio-Québec de sa mission éducative (...) "la nouvelle télévision éducative", l'éducation au sens large, est non seulement compatible avec la Loi sur la programmation éducative, mais conforme à ses objectifs"[27].

On se rend bien compte qu'il devient impossible de trancher ce débat pour la simple raison qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de définition de la télévision éducative qui contienne des critères suffisamment précis pour permettre de distinguer objectivement les produits de cette télévision de ceux des télévisions conventionnelles. La télévision scolaire offrait de tels critères mais on s'est rendu compte à bon droit que le potentiel du médium télévision dépassait de beaucoup le cadre étroit de cette vision classique des choses. On a donc opté, afin de s'adapter à l'environnement, pour une définition de la télévision éducative axée davantage sur l'expression des besoins sociaux et culturels.

Tout compte fait, ce n'est pas cette évolution qui fait problème puisque tous se disent d'accord avec une conception élargie de la télévision éducative. Toutefois, comme les éléments qui entrent dans cette conception ne sont pas exclusifs à la télévision éducative et peuvent tout aussi bien correspondre à la télévision conventionnelle il serait bien difficile de vouloir prétendre que les quatre objectifs contenus à l'article 3 de la Loi sur la programmation éducative sont exclusifs à la télévision éducative et permettent d'en distinguer les productions de celles de la télévision conventionnelle. Et par conséquent, force nous est de conclure que les thèmes et les contenus des émissions ne permettent que très imparfaitement de discriminer entre la télévision éducative et la télévision conventionnelle.

---

[26] ICEA, Radio-Québec maintenant: une télévision éducative et commerciale, op. cit., p. 4.

[27] Régie des services publics du Québec, Ordonnance 85,005-A, p. 65.

Comme certains l'ont souligné lors des auditions de la Régie des services publics, seule la manière de faire, la démarche empruntée, permet d'opérer une telle distinction. C'est d'ailleurs à cette démarche que fait référence l'article 2 de la Loi sur la programmation éducative et ce sont les principales étapes de cette démarche que les commissaires se sont efforcés de préciser au cours de leurs dernières auditions. Sur la base de cette démarche, il devient certes plus facile de démarquer les émissions éducatives des autres types d'émissions puisque celles-là impliquent nécessairement un effort d'identification et d'évaluation des besoins éducatifs.

Or ce que propose le concept de "la nouvelle télévision éducative" c'est, de manière indirecte, d'écarter cette démarche. Puisque chacun est autonome dans la détermination de ses besoins éducatifs, de ses rythmes et de ses modes d'apprentissage, le rôle de la télévision éducative consiste à offrir au plus grand nombre le menu le plus varié possible c'est-à-dire "une programmation diversifiée, équilibrée, destinée à toutes les catégories de la population". Et comme les besoins des auditoires sont indistincts, il devient impossible d'évaluer l'impact de ses productions. Et par conséquent le seul élément qui permettait d'opérer une distinction un tant soit peu objective entre les deux type de télévisions n'existe plus[28].

---

[28] Il est important ici de faire une distinction entre la démarche et le contenu. Le fait d'obliger à une démarche est un élément objectif qui permet d'opérer une distinction entre la télévision éducative et la télévision conventionnelle. Toutefois le contenu de la démarche, en termes de définition de besoins éducatifs à satisfaire ou de moyens à privilégier peut être de nature très subjective.

Il faut reconnaître qu'au fur et à mesure qu'on se rapproche d'une conception élargie de la télévision éducative, on s'éloigne davantage des critères objectifs pour la définir. On peut donc prévoir qu'il sera de plus en plus difficile à l'avenir pour les organismes de réglementation de contrôler l'évolution de la télévision éducative et de la maintenir dans un corridor qui la distingue vraiment de la télévision traditionnelle. Et la raison bien simple est qu'ils n'auront aucun critère objectif pour le faire. Seuls subsisteront des critères purement subjectifs.

Dans ce contexte, on peut s'attendre à ce qu'il y ait des pressions de la part de Radio-Québec pour glisser davantage vers une télévision conventionnelle. Comme il n'existera plus aucun critère objectif pour la contenir, seule subsistera la pression de l'opinion publique.

2. Une nouvelle télévision régionale

En 1981, alors qu'il était invité à expliquer aux commissaires de la Régie des services publics le concept de la télévision éducative, le président directeur général de Radio-Québec à l'époque, monsieur Gérard Barbin, répondit: "l'engagement éducatif de Radio-Québec, c'est la décentralisation". Cette formule lapidaire campait très parfaitement le deuxième volet de la mission de Radio-Québec. C'est en ouvrant sa programmation à l'expression des besoins et des particularismes régionaux que Radio-Québec entendait le mieux répondre aux impératifs de sa mission fondamentale qu'était la télévision éducative. Encore aujourd'hui, d'aucuns croient que la régionalisation constitue la voie principale par où passe la spécificité de Radio-Québec et que "sa structure régionalisée constitue un atout supplémentaire pour atteindre ses objectifs"[29].

---

[29] Radio-Québec, Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 4.

C'est en 1973, au moment où la direction de Radio-Québec songeait à développer son réseau d'antennes à travers le Québec, que la question de l'implication des régions dans la gestion et la programmation de Radio-Québec fut soulevée. A cette époque deux modèles de développement totalement opposés étaient véhiculés. Le premier, présenté par la direction de Radio-Québec, avait toutes les caractéristiques d'une télévision de masse dont la production totalement centralisée était diffusée à partir d'une régie centrale. Le second, dont le principal promoteur était l'Institut canadien d'éducation des adultes, communiait aux postulats de la télévision communautaire et proposait de faire de Radio-Québec un lieu d'expression directe pour les communautés locales, un instrument de promotion collective pour la majorité populaire.

Après un premier essai infructueux de la part de Radio-Québec pour implanter des comités régionaux, le gouvernement fut appelé à trancher le débat et fit adopter en juin 1979 un projet de loi qui créait la Société Radio-Québec et la structurait sur une base régionale. Cette loi, qui est devenue depuis lors la loi constitutive de Radio-Québec, consacre le principe de la participation régionale à l'organisation de la télévision éducative par la création de comités régionaux dont le mandat est d'établir une programmation régionale, d'assurer la production d'émissions dans la région et de veiller à la gestion des ressources humaines et matérielles affectées à la production d'émissions régionales.

C'est en vertu de cette loi que Radio-Québec entreprit la régionalisation de ses structures et créa, à compter de 1979, neuf bureaux régionaux. Aujourd'hui ces administrations régionales produisent annuellement environ 230 heures d'émissions et disposent d'environ 12% de l'ensemble des ressources humaines et financières affectées au fonctionnement de la Société Radio-Québec. A ce seul titre, il est juste de dire que les régions représentent une réalité bien concrète dans la vie de Radio-Québec.

Quoique de création relativement récente, le concept de la participation régionale a rapidement évolué depuis sa reconnaissance officielle. A l'époque de l'adoption du projet de loi, en 1979, le gouvernement se reposait sur le schéma avancé dans le rapport du Comité Rocher. Selon ce schéma, on prévoyait accorder aux régions suffisamment de ressources pour qu'elles puissent produire en 1984-85 tout près de 572 heures d'émissions dont au moins 52 heures seraient diffusées sur l'ensemble du réseau. Mais la réalité fut toute autre et le gouvernement, coincé par une situation économique difficile, ne put ni ne voulut dégager les sommes nécessaires pour soutenir un tel rythme d'expansion. Au contraire, jusqu'en 1982, les budgets des comités régionaux demeurèrent pratiquement stationnaires et la production régionale totale se situa en deçа de trente heures par année. Ce ne sera qu'en 1982, au moment où on accordera aux régions la possibilité de diffuser en détachement de réseau, que la prodution régionale connaîtra un taux d'accroissement significatif.

Mais ce qu'il faut souligner dans tout ceci, c'est l'orientation nouvelle que la direction de Radio-Québec semble vouloir donner à la participation des régions dans le réseau. Au départ, la régionalisation visait essentiellement à favoriser l'implication directe des citoyens dans le choix des programmes qui leur étaient destinés. L'objectif était de produire en région des émissions qui pouvaient refléter les réalités régionales et coller aux préoccupations des citoyens de la région.

Sans renier pour autant cet objectif qui demeurera toujours un objectif fondamental, la direction de Radio-Québec entend au cours des prochaines années mettre l'accent sur les trois éléments suivants:

a) Accentuer la collaboration et la concertation entre les régions en matière de production et de diffusion interrégionales. L'objectif derrière cet énoncé est d'amener les régions à s'entendre pour produire des émissions dont les contenus seraient communs à plusieurs d'entre elles[30]. En plus d'assurer une mise en commun des ressources qui permettrait d'atteindre plus facilement certains standards de qualité, la production interrégionale pourrait conduire à la création d'émissions dont les thèmes seraient susceptibles de soulever un intérêt au niveau de la programmation-réseau[31].

b) Assurer une plus grande symbiose entre les programmations nationale et régionales. Dans ce contexte, Radio-Québec veut favoriser la participation des régions à la programmation nationale afin de mieux refléter les préoccupations et les dynamismes des différentes régions. De même, en harmonisant ses programmations nationale et régionales, elle vise à favoriser une meilleure cohérence au niveau des contenus et des moyens et à assurer une qualité constante de fond et de forme pour l'ensemble des émissions. A cet effet, la contribution régionale est considérée comme un excellent moyen d'accroître la production à caractère nationale et de diminuer ainsi le taux de reprise.

c) Favoriser l'investissement dans la programmation plutôt que dans les infrastructures techniques de production et de diffusion. Il s'agit là d'un choix que Radio-Québec fait non seulement à cause des coûts que représenteraient l'achat et la mise au point d'infrastructures de production mais parce que Radio-Québec veut, dans les régions comme au national, privilégier le secteur privé de la production afin de profiter des idées et des talents qui existent dans ce secteur et en favoriser le développement.

---

[30] La mise en commun des ressources dans le cadre de la production interrégionale permettrait de répondre en partie à une critique souventes fois formulée par les régions à l'effet que, seule la maison-mère, a les budgets suffisants pour faire de bonnes émissions.

[31] C'est en vue de promouvoir cette collaboration que certaines régions ont proposé de mettre sur pied un magazine d'affaires publiques auquel participerait chacune des régions. Toutefois, ce projet n'a pas été retenu faute de ressources financières.

Bref, Radio-Québec se propose au cours des prochaines années d'orienter son action dans le sens d'une plus grand intégration de son réseau et de sa programmation. Il semble également qu'on soit prêt à mettre fin à l'utopie de l'égalité des régions en reconnaissant de manière concrète la diversité de leur potentiel de production[32]. Enfin, comme le reconnaissait le président directeur général de Radio-Québec devant la Régie des services publics, le développement des régions est retenu sans qu'il soit pour autant prioritaire. Il semble que les régions aient atteint leur vitesse de croisière et que leur part de ressources financières et humaines par rapport à l'ensemble du réseau ne soit plus appelée à croître. Et cela, malgré l'appel de certains groupes qui croient que Radio-Québec devrait miser davantage sur son implantation régionale.

CHAPITRE II: LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

On ne saurait comprendre l'orientation et le développement de Radio-Québec si l'on ne s'attarde tout d'abord à analyser le rôle et les caractéristiques de certaines de ses composantes. En effet, on peut concevoir l'organisation de télévision éducative au Québec comme un système organisé et complexe au sens où l'entendent les sociologues de l'organisation. Ce système, c'est-à-dire cet ensemble structuré dont les divers éléments ont des conduites coordonnées et indépendantes et dont la finalité est de gérer un réseau de télévision éducative, présente certaines caractéristiques.

C'est tout d'abord un système d'action qui comprend ou intègre une multitude d'acteurs tant individuels qu'organisationnels, tant politiques qu'administratifs, tant fédéraux que provinciaux et tant publics que privés.

---

[32] Jusqu'à présent, on a toujours respecté le principe de l'égalité des régions en termes de répartition des ressources humaines et financières. Toutefois on a créé récemment un fonds spécial, le Fonds du Président, dont le but est de compenser les régions qui produisent des émissions susceptibles d'être diffusées sur le réseau national.

C'est également un système ouvert, dans la mesure où il implique deux paliers de gouvernement et qu'il intègre les clientèles au niveau de l'élaboration et de la gestion des progammes de télévision éducative. Par ailleurs, c'est un système complexe parce qu'il met en présence des acteurs qui ont des rationalités conflictuelles ou, si l'on veut, des conceptions différentes voire parfois opposées, de ce qui est ou devrait être la télévision éducative.

Enfin, c'est un système organisé et régulé, en ce sens qu'il possède une structure propre et qu'il est soumis à des règles et à des mécanismes précis de fonctionnement.

Nous n'avons pas l'intention dans le cadre de ce chapitre de procéder à l'analyse de tous les aspects et de toutes les facettes de ce système d'action. Le temps qui nous est imparti ne nous permet pas de procéder à une analyse aussi en profondeur. Toutefois, pour bien apprécier les perspectives d'avenir de Radio-Québec, on se doit d'avoir au moins une bonne compréhension du rôle de certains acteurs qui, de par leur importance et leurs fonctions, peuvent avoir une influence considérable sur la définition et la réalisation des objectifs de Radio-Québec. Dans ce contexte, les trois éléments suivants de ce système d'action méritent de retenir de notre attention:

a) le rôle et l'influence du ministre des Communications dans la définition des orientation de Radio-Québec et, la nature des relations qu'ils entretient avec la direction de cet organisme;
b) le rôle du conseil d'administration et des comités régionaux dans la conception et l'élaboration des politiques de cet organisme;
c) la nature et l'importance des contrôles exercés sur Radio-Québec par les deux organismes de régulation socio-économique que sont la Régie des services publics et le CRTC.

L'examen de ces trois éléments devrait nous permettre également de tracer les grandes lignes du système d'action qui relie Radio-Québec à son environnement.

1. Le ministre des Communications

En vertu de la loi sur la Société de radio-télévision du Québec[33], Radio-Québec est une société d'État sans but lucratif dont l'objet principal est d'établir et d'exploiter une entreprise de radio-télévision éducative sur l'ensemble du territoire québécois. Elle est administrée par un conseil d'administration qui possède des pouvoirs généraux pour définir les orientations générales de la Société et établir les réglements nécessaires à sa régie interne.

Selon l'article 28 de cette loi, il revient au ministre des Communications de veiller à l'application de cette loi. En vertu de cette responsabilité le ministre doit d'une part, veiller au respect de l'esprit et de la lettre de la loi par Radio-Québec et ses agents et d'autre part, conseiller le gouvernement dans l'exercice des pouvoirs que la loi confère à ce dernier[34]. Par le truchement des nombreux pouvoirs de tutelle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur l'administration générale, sur l'administration interne et sur l'administration technique de la Société Radio-Québec[35], le ministre des Communications, même s'il ne possède pas expressément des pouvoirs de directives à l'égard de Radio-Québec, est parfaitement en mesure, s'il le désire, d'influencer considérablement l'orientation et le développement de cet organisme.

---

[33] L.R.Q. chapitre S-11.1.

[34] La Loi sur la Société de radio-télévision du Québec n'est pas la seule loi à régir les rapports entre le gouvernement et Radio-Québec. Comme bien d'autres organismes, Radio-Québec est assujettie aux nombreuses autres lois qui accordent au gouvernement des pouvoirs généraux de contrôle. À titre d'exemple, on peut citer la Loi sur l'administration financière.

Ceci dit, il serait bien vain de rechercher dans un Livre vert ou dans un Livre blanc une position clairement définie et articulée du ministère des Communications à l'égard de Radio-Québec. Un tel énoncé de politique n'existe pas et c'est davantage au hasard des déclarations ministérielles et par l'examen des diverses actions du ministère que l'on peut en reconstituer les principaux éléments. En fait, la politique du ministère des Communications à l'égard de Radio-Québec au cours des dernières années a porté essentiellement sur les quatre grands thèmes suivants:

- la contribution de Radio-Québec au développement économique du Québec;
- l'impact de la création d'une deuxième chaîne privée de télévision francophone sur le développement éventuel de Radio-Québec;
- l'accroissement de la productivité de Radio-Québec;
- la concertation fédérale-provinciale dans le domaine de la télévision francophone.

A partir de l'analyse de chacun de ces volets, nous tenterons de singulariser la politique du ministère à l'égard de Radio-Québec.

---

[35] Dans le cas de Radio-Québec, les pouvoirs de tutelle sur l'administration générale concernent surtout les modifications à la loi constitutive, la nomination des membres du conseil d'administration et du président directeur général, l'approbation des ententes avec d'autres organismes. La tutelle sur l'administration interne touche principalement l'approbation des budgets, l'approbation des règlements de régie interne adoptés par le conseil d'administration et l'approbation de l'organigramme et de la structure générale. Enfin la tutelle de nature technique porte surtout sur l'approbation des décisions du conseil d'administration de Radio-Québec relatives aux normes d'implantation et d'exploitation des installations ainsi qu'aux normes de programmation, de production et de diffusion.

a) Radio-Québec et le développement économique du Québec

A la suite de l'énoncé de politique du gouvernement québécois sur le développement économique et de la publication de son option pour "le virage technologique", le ministre des Communications entreprit une démarche de concertation avec les représentants du secteur des communications dont le point culminant fut la Conférence socio-économique sur les communications au début d'octobre 1983[36]. L'objectif de cette conférence consistait à identifier les moyens concrets pour réaliser "le virage technologique" dans l'industrie des communications et pour en assumer les impacts sociaux.

Malgré le fait qu'on dut se rendre à l'évidence que Radio-québec n'avait, somme toute, qu'un impact tout à fait négligeable sur le développement technologique du Québec, les participants à la conférence débouchèrent sur une liste de consensus et d'engagements dont quelques-uns concernaient directement Radio-Québec[37]. Parmi cette longue liste, quatre grands engagements méritent ici de retenir l'attention.

Le premier de ces engagements énonçait la volonté des participants

---

[36] Mentionnons qu'à l'été 1981, le sous-ministre des Communications avait créé un groupe de travail chargé de produire un état de la question sur la recherche-développement en communication au Québec. Voir à cet effet: Ministère des Communications, Bâtir l'avenir - Recherche et développement - Bilans et perspectives, Québec 1982.

[37] Ces engagements sont consignés dans le rapport de la Conférence: Secrétariat permanent des conférences socio-économiques, La Conférence sur les Communications, Montréal 4, 5, 6 octobre 1983, Rapport, Québec 1983. Parmi les documents préparatoires à la Conférence, deux concernent directement Radio-Québec. Ce sont: Ministère des Communications, Le Québec et les communications: un futur simple?, Québec 1983, et Ministère des Communications, Rapport sur la politique de services et de développement de la Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec), Québec, 1982.

"d'augmenter la qualité des services existants plutôt que de donner suite à la création d'une quatrième chaîne de télévision francophone"[38]. Comme nous le verrons plus loin, cette recommandation venait appuyer la position du ministre des Communications, monsieur Jean-François Bertrand, qui à l'époque n'était guère favorable à l'idée d'octroyer un permis pour une seconde chaîne privée de télévision au Québec.

Le second consistait en une invitation des participants au ministre des Communications à "proposer à la consultation populaire une politique des communications qui tiendrait compte des impacts sociaux, culturels et économiques"[39]. A la vérité, c'est avec beaucoup de réticence que le ministre accepta à l'époque de se soumettre à un tel engagement en faisant valoir qu'il était grand temps de délaisser les palabres pour s'engager dans l'action. D'ailleurs, quelques mois plus tard, il devait préciser sa position devant la Commission permanente de la culture de l'Assemblée nationale:

> Les échanges (au cours de ce sommet) nous ont indiqué de façon claire qu'une politique nationale des communications doit être absolument axée sur l'action, privilégiant une approche sur le terrain, beaucoup plus qu'une approche théorique qui risquerait de couler dans le béton des principes qui peuvent se révéler trop imperméables au changement. Ainsi, il était à peine question, il y a un an, de ce que nous appelons les services spécialisés sur le cable ou de la deuxième chaîne de télévision privée francophone. Or, ces dossiers sont devenus tout à fait d'actualité et font partie de la réalité mouvante qu'il serait périlleux de vouloir trop encadrer.
>
> La politique québécoise des communciations sera donc beaucoup plus un plan d'action qui épousera les réalités du terrain plutôt qu'une politique nationale au sens traditionnel du terme qui, même bien fignolée, a tendance à effleurer les cimes de la raison raisonnante au détriment parfois du pays réel. Les projets concrets reliés au consensus exprimés lors du sommet (...) for-

---

[38] Rapport de la conférence, op. cit., p. 435.

[39] Ibidem, p. 443.

ment le noyau du plan d'action du ministère[40].

C'est donc dans cette état d'esprit que le ministre annonçait, en mars 1985, son intention de soumettre la politique de développement contenue dans le document "Radio-Québec maintenant" à l'examen du Comité ministériel permanent du développement culturel et à la Commission parlementaire de la culture[41]. Pour le ministre ce plan d'action, tel que proposé par la direction de Radio-Québec, constituait un élément intégral de la politique des communications du ministère.

Un troisième engagement de la Conférence sur les communications qui concernait particulièrement Radio-Québec était l'invitation faite au gouvernement de "se doter d'une politique de faire-faire dans la production et la diffusion des productions audiovisuelles"[42]. C'est d'ailleurs en partie en réponse à ce voeu exprimé par les participants à la Conférence que la direction de Radio-Québec optera dans son plan de développement pour une politique active de coproduction avec le secteur privé.

Enfin un dernier consensus dégagé lors de cette Conférence avait trait "à la mise sur pied d'un Forum permanent des communications, regroupant les divers intervenants du monde des communications, en vue de conseiller le gouvernement sur les politiques à développer et de proposer au ministre des Communications des projets et autres actions concrètes"[43].

---

[40] Assemblée nationale, Journal des Débats, Commission permanente de la culture, vendredi le 6 avril 1984, pages CC-116 et CC-117. Les soulignés sont de nous.

[41] La Presse, 12 mars 1985. La politique de développement de Radio-Québec telle que définie dans Radio-Québec maintenant ne fut jamais présentée à la Commission parlementaire. D'ailleurs, en novembre 1984, le ministre avait refusé de confier à la commission le mandat d'étudier le statut de Radio-Québec et, en janvier 1985, la majorité péquiste à la Commission refusait de donner son consentement à cet effet.

[42] Rapport de la Conférence, op. cit., recommandation 59, page 445.

[43] Ibidem, recommandation 69, p. 446.

Effectivement, ce Forum des communications fut créé au lendemain de la Conférence et d'aucuns s'attendaient dès lors à ce que la politique de développement de Radio-Québec lui soit soumise, d'autant plus que le président directeur général de Radio-Québec et le ministre des Communications s'étaient engagés à agir dans ce sens. Toutefois, pour des raisons qui nous sont inconnues, les membres du Forum ne furent jamais appelés à examiner la politique de développement de Radio-Québec et à se prononcer sur les orientations proposées dans le document d'orientation[44].

b) Radio-Québec et la création d'une deuxième chaîne de télévision

Au début d'avril 1984, le ministre fédéral des Communications, monsieur Francis Fox, annonçait son intention d'autoriser la mise en place d'une seconde chaîne privée de télévision francophone afin d'endiguer le glissement croissant des téléspectateurs francophones vers les réseaux de langue anglaise. L'annonce de la création éventuelle de ce nouveau réseau qui devait, selon les dires du ministre, entrer en opération en septembre 1985, fut l'amorce au sein du ministère québécois des Communications et de la direction de Radio-Québec d'un vaste mouvement de réflexion sur la place que devait occuper la Société Radio-Québec dans la configuration des média électroniques au Québec. Le résultat de cette démarche fut la publication, en mars 1985, du document Radio-Québec maintenant qui établissait pour le proche avenir les principaux paramètres de développement de cette société.

L'attitude du ministre québécois des Communications dans ce dossier fut, du moins au point de départ, empreint d'une certaine ambiguité. Sans s'opposer de manière catégorique à la venue d'un nouveau réseau, il n'endossait pas pour autant les postulats qui fondaient la décision de son collègue fédéral. Selon monsieur Jean-François Bertrand, il était faux de prétendre que l'ajout d'un nouveau réseau de langue française bloquerait le pouvoir d'attraction des réseaux anglais sur les téléspectateurs francophones. A son avis, c'était davantage par une amélioration de la qualité des programmes diffusés sur les canaux existants que par une augmentation de l'offre télévisuelle globale qu'on parviendrait à modifier sensiblement les habitudes d'écoute des francophones ou, du moins, à stopper l'hémorragie de cet auditoire vers les canaux de langue anglaise. Le ministre craignait en particulier, qu'en contribuant davantage au fractionnement de l'auditoire francophone, une nouvelle chaîne réduise les budgets des autres chaînes au point d'affecter leur capacité de fournir un produit de qualité. Avec une programmation moins bonne sur chacune des chaînes, les Québécois seraient encore plus inciter, en bout de ligne, à regarder la télévision anglophone.

---

[44] Il convient de mentionner cependant que l'obligation qui est faite à Radio-Québec de se présenter devant la Régie des services publics pour faire approuver sa programmation la contraint, ipso facto, à soumettre ses projets de développement au débat public. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence d'obliger Radio-Québec à se soumettre aux avis d'un autre Forum.

Sur un autre plan, l'annonce de la venue d'une seconde chaîne privée soulevait une certaine appréhension chez le ministre. Pour lui, l'apparition d'un nouveau concurrent pouvait contribuer, à plus ou moins brève échéance, à l'étouffement de Radio-Québec. Par conséquent, il ne pouvait être question de procurer l'espace vital à l'épanouissement de ce nouveau réseau en provoquant l'asphyxie partielle de Radio-Québec ou même de Radio-Canada. Il fallait donc, à son avis, s'assurer que cette nouvelle chaîne soit orientée vers des clientèles qui n'étaient pas encore touchées par les réseaux existants[45].

Enfin, le ministre doutait de la capacité de rentabiliser une deuxième chaîne privée sans une participation quelconque du secteur public. Les fonctionnaires du ministère des Communications en étaient arrivés, semble-t-il, à la conclusion que seule une participation mixte du secteur public et du secteur privé pouvait permettre à une seconde chaîne d'atteindre rapidement le seuil de la rentabilité et de répondre ainsi à une exigence fondamentale du CRTC.

---

[45] Selon les conclusions d'un rapport commandé à la firme CEGIR par le ministère fédéral des Communications, ce réseau devait effectivement s'adresser à une clientèle que ne rejoignait pas encore les autres stations francophones, soit le public des jeunes adultes, friands d'un contenu télévisuel très nord-américain avec une forte teneur en sports, divertissement et information.

C'est précisément en raison de ce dernier élément que le ministre québécois des Communications institua à la mi-septembre 1984 un comité technique dont le mandat consistait principalement à étudier la restructuration du réseau Radio-Québec dans le contexte d'un accroissement éventuel de la participation du secteur privé à ses opérations. En réalité, la création éventuelle d'une deuxième chaîne constituait la bougie d'allumage d'une réflexion sur le positionnement de Radio-Québec dans le marché télévisuel francophone. Comme le soulignait à l'époque le ministre Bertrand: "Dans ces discussions sur la création d'une autre chaîne, nous avons envisagé la possibilité de réorienter la programmation de Radio-Québec et de faire en sorte qu'elle puisse occuper une part plus large de l'auditoire francophone[46].

Deux hypothèses, semble-t-il, furent analysées par les membres du comité. La première, qui allait dans le sens d'une transformation de Radio-Québec en une entreprise mixte alliant capital privé et public fut assez rapidement écartée. Ce scénario qui visait manifestement à faire de Radio-Québec un postulant au permis de la deuxième chaîne avait le désavantage d'être trop radical, de soulever la résistance opiniâtre de certains groupes de pression et d'exiger des changements législatifs dont l'issue ne pouvait être assurée.

La seconde qui engageait Radio-Québec à produire davantage d'émissions populaires aux heures de grande écoute, à développer son système de publicité commerciale et à faire appel aux producteurs privés fut celle dont les grands paramètres devaient être retenus en dernière analyse. Ce sont les principales caractéristiques de ce scénario qu'on allait retrouver à toutes fins pratiques dans le document d'orientation de Radio-Québec tel que consigné dans Radio-Québec maintenant et tel que présenté devant la Régie des services publics et le CRTC.

---

[46] Entrevue accordée à La Presse, 30 septembre 1984.

Il semble bien en tout cas que cette réflexion sur la mission et l'avenir de Radio-Québec ait réussi à calmer les appréhensions d'un peu tout le monde quant à la venue sur le marché d'une seconde chaîne privée. C'est du moins ce qu'on peut conclure en se fondant sur le ton optimiste avec lequel Radio-Québec envisage dans son document d'orientation l'arrivée d'un nouveau concurrent:

> Il est à prévoir que l'avènement d'une deuxième chaîne de télévision privée au Québec aura (...) un impact négligeable sur l'écoute actuelle de Radio-Québec dont le produit télévisuel alternatif trouve preneur quelle que soit l'offre de divertissement existante aux autres stations. En fait, la croissance et la diversification de l'offre télévisuelle des dix dernières années au Québec (...) n'ont pas empêché la progression de l'auditoire de Radio-Québec[47].

C'est sans doute à la même conclusion que nous conviait le ton très positif du ministre Bertrand en septembre dernier au moment où il se déclarait en parfait accord avec la décision du CRTC de permettre la venue à Montréal d'une nouvelle station privée de télévision francophone[48]. On peut croire qu'en abandonnant l'idée de vouloir, dans une certaine mesure, faire jouer à Radio-Québec le rôle d'une télévision privée, la perspective de l'arrivée d'une seconde chaîne devenait beaucoup moins menaçante.

---

[47] Radio-Québec maintenant, op. cit., page 33.

[48] Dans sa conférence de presse qui suivit l'annonce du CRTC, le ministre semblait avoir complètement abandonné les réticences qu'il avait manifestées jusque là. Selon lui, non seulement la nouvelle station contribuerait à freiner le transfert d'écoute mais de plus aurait un effet stimulant qui se traduirait par une augmentation de la qualité des produits offerts par chacune des stations.

c) L'accroissement de la productivité de Radio-Québec

S'il est un aspect de ses activités à propos duquel Radio-Québec a été, de manière quasi constante, l'objet de critiques plus ou moins acidulées, c'est bien celui de sa productivité. L'efficacité de Radio-Québec a toujours été mise en doute tant par les autorités gouvernementales que par les groupes de l'opposition. Et chaque commission parlementaire a, en général, apporté son lot de questions sur ce sujet[49].

A l'automne 1983, le ministre des Communications ne se faisait nullement prié pour déclarer que "Radio-Québec pourrait très bien réaliser son mandat avec la moitié moins de ses effectifs". Et du même souffle, il ajoutait que si Radio-Québec était à refaire, il doutait fort que le modèle existant soit celui qui serait ultimement retenu[50], laissant entendre par là que, dans une telle hypothèse, nombre d'activités de Radio-Québec seraient confiées à l'entreprise privée. Au même moment un député de l'opposition libérale, monsieur Richard French[51], faisait valoir que personne du gouvernement ou de l'opposition ne savait exactement ce qui se passait à Radio-Québec et qu'il était tout à fait d'accord avec la volonté du ministre de décentraliser la production de Radio-Québec en la confiant partiellement à l'entreprise privée[52]. Même la direction de Radio-Québec se permettait d'y aller de son refrain sur son absence de productivité devenue pour le moins proverbiale[53]. C'est sans doute dans le même sens que réagissaient les membres du comité technique en proposant dans leur rapport d'octobre 1984 d'accroître la productivité interne de Radio-Québec de 30% sur une période de trois ans.

---

[49] Assemblée nationale, Commission permanente de la Culture, vendredi 6 avril 1984, pp. CC-120.

[50] Entrevue accordée au journal Le Devoir, 25 octobre 1983.

[51] Monsieur Richard French a été nommé ministre des Communications dans le récent gouvernement libéral.

[52] Entrevue accordée au journal La Presse, 27 octobre 1983.

[53] En mars 1984, le président directeur général de Radio-Québec, M. Girard déclarait lors d'un colloque sur les réalités régionales qu'il était inutile d'aller plus loin dans la régionalisation avant d'avoir "levé l'hypothèque et démontrer l'efficacité et la rentabilité du réseau", - Le Devoir, 20 mars 1984.

C'est cette préoccupation pour un redressement de la productivité et une plus grande efficacité, qu'on retrouve dans au moins trois volets du document d'orientations de Radio-Québec - orientations qui, rappelons-le, ont toutes été entérinées par le ministre des Communications. Le premier volet a trait à la régie interne de Radio-Québec et porte essentiellement sur une amélioration du processus de gestion des ressources financières, humaines et matérielles afin d'en assurer une utilisation optimale[54].

Le second volet concerne l'implantation d'une sorte de politique d'impartition avec le secteur privé dont les deux principaux points d'ancrage sont le partenariat et la coproduction. En vertu de cette politique, Radio-Québec met carrément le cap sur une philosophie de gestion axée sur le faire-faire en mettant au rancart le modèle autarcique de développement pour privilégier une collaboration plus étroite avec le secteur privé. On espère ainsi déboucher sur une mise en commun des moyens et des ressources qui permettra de réaliser des économies d'échelle, d'ouvrir l'accès à de nouvelles sources de financement, de rentabiliser les investissements, de favoriser la créativité, d'accroître l'impact des émissions éducatives et, d'enrichir la programmation et la qualité des émissions.

Mais de toutes les orientations que s'est données Radio-Québec, le volet qui, dans l'esprit des fonctionnaires du ministère des Communications et de leur ministre, est sans aucun doute le plus important est celui qui est lié à l'autofinancement. Il va sans dire qu'en plafonnant sa contribution budgétaire et en contraignant Radio-Québec à financer désormais son développement à même les revenus qu'elle peut générer par ses activités, le gouvernement oblige cette société d'État à être davantage sensible à des critères de rentabilité. Compte tenu que la très grande majorité de ces nouveaux revenus ne pourront venir que d'un accroissement des commandites de publicité, Radio-Québec n'aura guère d'autre choix que d'être particulièrement attentive aux préférences de sa clientèle et d'orienter sa production en conséquence. D'aucuns craignent cependant qu'en alignant trop étroitement Radio-Québec sur les préceptes de la productivité et en l'obligeant à entrer dans la ronde de la concurrence du marché publicitaire, elle soit amenée de manière inexorable à adopter, à plus ou moins brève échéance, les modes de comportement de la télévision conventionnelle.

---

[54] Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 81-90.

Comme on le voit bien, cette question de la productivité nous ramène donc en plein coeur du débat de fond qui a animé toutes les discussions sur Radio-Québec au cours de la dernière année. On comprend dès lors qu'après la création de la deuxième chaîne, c'est sans aucun doute la question qui a principalement retenu l'attention du ministre et de ses collaborateurs. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir au cours du prochain chapitre.

d) La concertation fédérale-provinciale

Le dossier des communications a toujours constitué un contentieux difficile entre les deux paliers de gouvernement. Les conflits y ont toujours été nombreux et les solutions n'ont souvent été arrachées qu'au prix de compromis longuement négociés. La concertation fédérale-provinciale dans ce domaine a toujours accaparé une bonne part de l'attention et de l'énergie des ministères des Communications des deux niveaux de gouvernements.

S'il fut un temps où les intérêts des deux niveaux de gouvernement en matière de télévision éducative étaient diamétralement opposés et les conduisaient inévitablement à des levées de boucliers, il en est tout autrement aujourd'hui. L'évolution rapide du marché télévisuel et des habitudes d'écoute des consommateurs les ont conduits à rechercher une solution commune au problème que pose l'avenir de la télévision francophone au Canada.

C'est dans un tel esprit que les ministres des Communications créaient un comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone dont le rapport a été rendu public en mai 1985[55]. La rapidité avec laquelle les événements se sont succédé par la suite ont empêché le ministre des Communications de l'époque d'y donner une réponse officielle. Il appartiendra donc au nouveau ministre, monsieur Richard French, de définir la position de son ministère dans ce dossier.

En réalité, ce rapport qui traite de la situation de la télévision francophone dans l'ensemble du Canada ne contient que deux recommandations qui concernent spécifiquement Radio-Québec[56]. La première, la recommandation 8, invite Radio-Québec à identifier formellement dans son budget et ses états financiers un fonds de production affecté à la production indépendante. Radio-Québec a déjà répondu en partie à cette invitation puisqu'il a l'intention de créer un fonds renouvelable de 5 millions de $ destiné à financer les co-productions. Quant à la seconde recommendation - recommandation 14 - elle incite les gouvernements du Canada et du Québec à encourager leurs réseaux publics à se concerter afin d'assurer une répartition plus judicieuse des divers types d'émissions diffusées aux mêmes heures et d'améliorer ainsi la diversité de l'offre télévisuelle. A notre connaissance, aucune démarche n'a encore été faite en ce sens et aucune approbation officielle de cette recommandation n'a été émise[57].

---

[55] Ministère des Communications du Québec et Ministère des Communications du Canada, L'avenir de la télévision francophone, mai 1985.

[56] Il faut noter cependant que certaines autres recommandations, de par leur caractère général, pourront éventuellement avoir un impact sur Radio-Québec. Ainsi en est-il de la recommandation 1 qui suggère de reconnaître la spécificité du système télévisuel francophone. De même la recommandation 2 qui propose la création d'un mécanisme formel de concertation de tous les intéressés toucherait Radio-Québec. De même une entente avec la France (recommandation 12) permettant l'accès au marché français des produits doublés au Québec pourrait avoir un effet bénéfique sur les exportations de Radio-Québec.

En réalité, il semble beaucoup trop tôt pour juger de la position officielle du gouvernement dans ce dossier. De plus, comme bon nombre de recommandations contenues dans ce rapport ne sont que des invitations aux deux niveaux de gouvernement à multiplier leurs efforts de concertation ou à entreprendre des études dans certains domaines, c'est seulement au moment où ces démarches seront effectivement entreprises que nous pourrons juger de la volonté réelle, et du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, d'en arriver à une véritable coordination de leurs activités dans ce secteur.

2. Le Conseil d'administration et les Comités régionaux

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Société Radio-Québec est une corporation au sens du Code civil qui est investie des pouvoirs généraux d'une telle corporation en plus de posséder les pouvoirs particuliers que lui confère la Loi sur la Société de radio-télévision du Québec. Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration formé d'un président, d'un président directeur général, des présidents des comités régionaux (maximum dix), d'un nombre de personnes égal à celui des présidents des comités régionaux, et d'une personne nommée parmi les employées de la Société. Toutes ces personnes sont nommées par le gouvernement pour des mandats de trois ans, à l'exception du président directeur général. Ce dernier est nommé pour un mandat de cinq ans et est chargé de l'administration et de la direction de la Société dans le cadre des règlements adoptés par le Conseil d'administration.

---

[57] Si ce n'est la déclaration du ministre Bertrand le 11 septembre 1985 à l'effet que les quatre stations francophones de Montréal devraient dépasser le stade de la "saine compétition" pour atteindre un objectif de concertation afin de contrer le phénomène des transferts d'écoute.

Le Conseil d'administration est investi de tous les pouvoirs généraux nécessaires à l'organisation et à la gestion de la Société. Principalement il peut, par règlement, délimiter les régions, établir des normes d'implantation et d'exploitation des installations de radio-télévision, élaborer des normes de gestion financière et régler l'exercice des pouvoirs de la Société et de sa régie interne. Toutefois, la majorité des règlements et des décisions d'importance du Conseil d'administration sont sujettes à l'approbation du gouvernement.

En théorie, les membres du Conseil d'administration possèdent tous les pouvoirs nécessaires pour définir les grandes orientations de Radio-Québec et encadrer son développement. En pratique cependant, on doit se rendre à l'évidence que le Conseil d'administration n'a guère les moyens de s'opposer à une action concertée du président directeur général et du ministre des Communications. Le débat récent sur la publicité commerciale nous démontre sans l'ombre d'un doute de quel côté penche la balance du pouvoir dans le cas d'un tel rapport de force.

Dans ce dossier, les membres du Conseil d'administration, à la suite du dépôt du rapport du comité technique et d'une recommandation en ce sens par le président directeur général, s'étaient opposés avec force à l'introduction de la publicité conventionnelle sur les ondes de Radio-Québec. Bien que favorable à l'idée d'augmenter la marge d'autofinancement de la Société en élargissant les créneaux de publicité pour y inclure la publicité corporative, sociétale et formative, le Conseil demeurait fermement opposé à une augmentation des revenus autonomes par la publicité dite "de produits".

Cette décision prise à la réunion du 22 novembre 1984 fut entérinée de manière définitive le 14 décembre suivant. Le 20 décembre, le ministre des Communications annonçait la nomination de dix nouveaux membres en remplacement de ceux dont le mandat était venu à échéance. La rumeur d'une manoeuvre de la part du ministre pour écarter les opposants à la publicité conventionnelle fut si forte que ce dernier se sentit obligé de bien indiquer dans son communiqué de presse que "ces nominations ne visaient d'aucune façon à contourner ou à remettre en question ni directement, ni indirectement, les décisions prises démocratiquement et légitimement par le Conseil d'administration lors des séances précédentes"[58]. Quoi qu'il en soit, le nouveau Conseil d'administration, à sa réunion de février 1985 et à l'occasion de l'étude du document d'orientation de Radio-Québec, entérina à nouveau le principe d'utiliser toute forme de publicité sauf la publicité conventionnelle.

Cette position ferme du Conseil d'administration n'empêcha pas cependant la direction générale de Radio-Québec de présenter au CRTC en mai 1985 une requête en vue d'obtenir la permission de diffuser toute la gamme des produits publicitaires, de la commandite de prestige à la publicité conventionnelle[59]. Dans l'esprit du directeur général, il n'y avait rien d'incongru à ce que le CRTC accepte que Radio-Québec puisse faire de la publicité commerciale malgré l'avis de son Conseil d'administration, étant donné que le dossier demeurait toujours ouvert et susceptible d'être revisé par ce dernier. D'ailleurs, comme le mentionnait monsieur Girard lors d'un entretien avec un journaliste:

> Dans nos représentations devant le CRTC nous avons toujours fait état de cette décision du Conseil d'administration. Par ailleurs il avait été convenu, lors de la dernière réunion du Conseil qui s'est tenue en juin, que l'on reviendrait sur cette question à l'occasion d'une prochaine réunion. Ce que nous ferons vraisemblablement à l'automne[60].

Effectivement, la décision du CRTC d'accorder à Radio-Québec la possibilité d'appliquer une politique publicitaire élargie pendant une période expérimentale de deux ans fut soumise à l'attention du Conseil d'administration en septembre dernier. Les membres du Conseil auraient alors accepté de revenir sur leur position et d'accorder à la direction la permission d'agir à l'intérieur des paramètres fixés par le CRTC[61].

---

[58] Cabinet du ministre des Communications, Communiqué de presse, 20 décembre 1984.

[59] CRTC, Décision CRTC 85-609, Ottawa, 31 juillet 1985, p. 13.

[60] Entrevue accordé à l'Autre Presse, Volume 2, numéro 5, août 1985.

Cette épisode démontre de manière éloquente la faiblesse du Conseil d'administration face à une direction générale qui agit de concert avec son ministère de tutelle. S'ils peuvent susciter des débats sur les orientations de Radio-Québec, les membres du Conseil d'administration n'ont guère les moyens de bloquer effectivement les décisions d'orientation prises par la direction générale en accord avec le niveau politique. La brièveté de leur mandat, alliée à la capacité du ministre de réviser ou d'influencer leurs décisions, les confine pratiquement à l'impuissance face à une direction générale déterminée. Dans ce contexte, on ne saurait s'attendre à ce que le Conseil d'administration puisse longtemps maintenir ses positions à l'encontre des volontés exprimées par le directeur général soutenu par le ministre. Force nous est donc de conclure que les grandes décisions concernant l'orientation et le développement de Radio-Québec ne sont pas effectivement prises au niveau du Conseil d'administration.

Quant aux comités régionaux, ils ne participent que très marginalement à la définition des orientations de Radio-Québec. En 1979, au moment de reviser en profondeur la structure et les modes de fonctionnement de Radio-Québec, le gouvernement avait clairement indiqué son intention d'impliquer les régions dans la définition des orientations de développement de la Société. A cet effet, la loi prévoyait la création de comités régionaux ayant comme fonction de planifier et d'assurer la production d'émissions pour la région et de veiller à la gestion des ressources humaines et matérielles nécessaires à cet effet. Chaque comité régional en plus de s'élire un président qui pouvait être appelé à siéger au Conseil d'administration de la Société pouvait donner son avis à ce dernier sur toute question relative à la programmation de la Société[62].

---

[61] Cette décision nous a été confirmée lors d'une entrevue avec monsieur Jacques Girard.

En théorie, la structure de Radio-Québec apparaissait donc très décentralisée et susceptible de donner aux régions les moyens d'orienter et la programmation au niveau des régions et la programmation au niveau national. Certains crurent même à l'époque que cette structure, qui accordait tout près de la moitié des sièges du Conseil d'administrtion aux représentants régionaux, allait générer d'interminables conflits entre les régions.

En réalité, sous des dehors très décentralisés, la structure de Radio-Québec est demeurée très hiérarchisée et très centralisée. Le contrôle de la direction centrale s'opère par l'intermédiaire du directeur régional nommé par le Conseil d'administration sur la recommandation du comité régional. Théoriquement, le directeur régional devrait assurer, sous l'autorité du comité régional, la conduite des activités de la Société dans la région. Mais en pratique, il est recruté et encadré par le centre et relève, lui et ses employés, d'une structure et d'une définition de tâches imposée par la maison-mère. Il est donc appelé dans le cadre de ses fonctions à faire respecter autant, sinon davantage, les normes de production et de gestion définies au centre qu'à promouvoir les volontés des comités régionaux.

Par le truchement des directeurs régionaux et le contrôle des règles de gestion, la direction générale a toujours pu exercer une tutelle très étroite sur les comités régionaux et encadrer de très près l'influence qu'ils auraient pu exercer sur le développement de la Société. Bien sûr, cette tutelle a souvent été une source de frustration pour les comités régionaux qui ont souvent réclamé une plus grande autonomie dans la gestion du budget et des heures d'antennes mis à leur disposition. Mais la direction générale de Radio-Québec s'est toujours refusée à ouvrir la porte à ce qui pourrait devenir selon elle une décentralisation débridée et conduire à l'émergence de dix Sociétés Radio-Québec. Au contraire, comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, elle préfère s'orienter vers une plus grande intégration de ses programmations régionale et nationale. Dans ce sens, l'influence des comités régionaux sur les orientations et le développement de Radio-Québec ne pourra s'exercer que dans la mesure où leurs activités s'intègreront à un cadre établi au niveau central.

---

[62] Chaque comité régional est composé de sept membres choisis sur la recommandation des organismes socio-culturels, des établissements et des employés de la Société de la région. Ces membres sont nommés par le gouvernement pour un mandat de trois ans.

3. La Régie des services publics et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Comme le mentionnait le président directeur général, il n'y a guère d'entreprise de télévision qui soit assujettie à autant de contrôle de ses activités que Radio-Québec. En effet, "la Société relève essentiellement de la compétence de la Régie des services publics lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère éducatif de sa programmation et de la compétence du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications lorsqu'il s'agit d'apprécier son statut de radiodiffuseur en tant que tel"[63].

En vertu de l'article 20.1 de sa loi constitutive, la Société Radio-Québec a l'obligation de soumettre à la Régie des services publics l'ensemble de sa programmation éducative conformément à la Loi sur la programmation éducative. Toutefois, comme cette obligation n'est assortie d'aucune sanction, la Régie ne peut s'en remettre qu'à la bonne volonté de la direction de Radio-Québec où à la pression de l'opinion publique pour amener l'entreprise à comparaître devant elle[64].

---

[63] Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 11.

Les pouvoirs et la compétence de la Régie des services publics à l'égard de Radio-Québec sont, somme toute, très marginaux. L'article 4 de la Loi sur la programmation éducative, qui accorde à la Régie la compétence de déclarer éducative ou non la programmation de Radio-Québec, ne lui confère pas cependant un pouvoir général de surveillance, de contrôle ou de régulation par rapport à cette même programmation. Autrement dit, la seule compétence attribuée à la Régie est de déclarer éducative ou non tout ou partie de l'ensemble de la programmation; elle ne possède aucun pouvoir de réglementation à l'égard de Radio-Québec et ne peut lui prescrire des obligations quant au contenu de sa programmation ou quant à certains aspects qui pourraient la qualifier de façon incidente ou accessoire[65]. Et si d'aventure, Radio-Québec en venait à refuser d'obtempérer à une ordonnance de la Régie, cette dernière ne possède aucun pouvoir de coercition - ni ne peut prendre appui sur des sanctions qui seraient prévues dans la Loi de Radio-Québec ou dans celle de la programmation éducative - pour amener la Société à satisfaire à ses prescriptions. La Régie ne possède pas à l'instar du CRTC la faculté de pouvoir octroyer ou refuser à Radio-Québec la jouissance d'un permis.

D'une certaine manière, la nature de la compétence de la Régie à l'égard de Radio-Québec emprunte davantage à la persuasion qu'à la prescription. Et cette compétence est d'autant plus édulcorée que la Régie reconnaît que la Loi sur la programmation éducative ne lui accorde que le droit de porter un jugement global sur l'ensemble de la programmation éducative. Les commissaires ne peuvent, de leur propre aveu, s'ériger en organisme de contrôle ou de censure devant visionner chacune des émissions composant l'ensemble de la programmation pour en déterminer le caractère éducatif. Leur jugement doit porter sur ce qui constitue cet ensemble et être global et ne peut se concentrer sur les détails ou sur chacune des émissions formant cet ensemble[66].

---

[64] D'ailleurs de 1981 à 1985, la Société Radio-Québec refusa de se présenter devant la Régie sous prétexte que dans son ordonnance de 1981 elle avait formulé des considérations qui outrepassaient ses pouvoirs; considérations que Radio-Québec avait jugé bon de contester devant la Cour d'appel. Toutefois, Radio-Québec se désistait de son appel au printemps de 1985 et acceptait de comparaître à nouveau devant les commissaires de la Régie.

[65] Dans leur ordonnance 85-005-A en date du 30 août 1985, les commissaires ont clairement établi les limites de leur compétence à l'égard de Radio-Québec; voir pages 47 à 51 de l'ordonnance.

La juridiction de la Régie s'exerce dans un créneau d'autant plus contraignant et difficile que la nature même de la Loi sur la programmation éducative est permissive et non coercitive. Comme le reconnaissent les membres de la Régie, même si l'article 3 de la Loi sur la programmation éducative détermine les objectifs qu'une telle programmation doit rencontrer, cette disposition n'exige pas que Radio-Québec les rencontre tous. S'il est souhaitable qu'elle tente, dans sa programmation, de rencontrer chacun de ces objectifs, il lui appartient totalement de déterminer les moyens, les modalités et l'importance qu'elle entend donner à l'un ou l'autre[67]. Ainsi, si on s'en remet à l'interprétation de la Régie, Radio-Québec pourrait à toutes fins pratiques éliminer de sa programmation toutes les émission d'éducation formelle qui correspondent au premier objectif de l'article 4 de la Loi sur la programmation éducative et obtenir quand même de la Régie une attestation comme quoi sa programmation est effectivement à caractère éducatif. Tout ce que la Régie pourrait faire, le cas échéant, serait tout simplement de déplorer qu'un des objectifs stipulés dans la loi ne soit pas pris en considération dans la programmation déposée par Radio-Québec.

Enfin, si on ajoute à tous ces éléments le caractère éminemment souple de la notion de "nouvelle télévision éducative" qui est maintenant véhiculée par Radio-Québec et dont la conformité avec les objectifs de la Loi sur la programmation éducative a été reconnue par les commissaires, force nous est de conclure que la Régie n'exerce à toutes fins pratiques qu'un contrôle tout à fait marginal sur la programmation de Radio-Québec. Compte tenu du fait qu'elle ne possède aucun moyen effectif de contraindre la direction de Radio-Québec à faire quoi que ce soit et compte tenu du fait également qu'elle ne possède désormais aucun critère objectif pour définir et encadrer la programmation éducative, on se doit d'admettre que, tout compte fait, l'utilité réelle de la Régie des services publics se limite simplement à être un forum permettant aux divers groupes d'intérêts de venir débattre des mérites de la programmation de Radio-Québec et d'aérer à cette occasion leurs griefs et leurs doléances[68].

---

[66] Régie des services publics, Ordonnance 85-005-A, p. 49-51.

[67] Ibidem, p. 64.

Si la Régie des services publics ne possède aucun pouvoir formel à l'égard de Radio-Québec, il en va tout autrement du CRTC qui en vertu de la Loi fédérale sur la radiodiffusion possède un pouvoir de surveillance, de contrôle et de régulation sur cet organisme. Toutefois, on se doit de qualifier le pouvoir du CRTC sur Radio-Québec selon l'aspect sous lequel il s'exerce. Dans un premier temps, c'est grâce à ses pouvoirs généraux de surveillance, de contrôle et de régulation des stations de radio et de télévision que le CRTC peut imposer à Radio-Québec des normes et des règles de fonctionnement. A cet égard la position de Radio-Québec face au CRTC est la même que celle de tous les autres diffuseurs canadiens qui doivent obtenir régulièrement le renouvellement de leur permis et prouver qu'ils ont adéquatement rempli les conditions générales imposées par les règlements de cet organisme.

Mais au delà de ce premier aspect le CRTC se doit, conformément aux directives gouvernementales, d'évaluer la programmation de Radio-Québec en tant que télévision éducative. Dans ce contexte, la position du CRTC est passablement similaire à celle de la Régie des services publics. Étant donné qu'il est désormais admis que la télévision éducative constitue une notion dynamique et évolutive, il n'existe aucun critère objectif et universel (à moins bien sûr qu'on revienne à une définition très étroite de la télévision éducative) sur lequel le CRTC pourrait fonder sa décision de reconnaître ou non le caractère éducatif d'une programmation. D'ailleurs, on a mal à s'imaginer une situation où l'agence fédérale de régulation retirerait à Radio-Québec sa licence au motif que sa programmation n'est pas suffisamment éducative. Comme conflit politique, on ne saurait mieux trouver.

---

[68] A moins d'excès flagrants de la part de Radio-Québec, on ne voit pas très bien comment et sur quelles bases, la Régie pourrait éventuellement refuser de reconnaître le caractère éducatif de la programmation de cet organisme.

Il faut donc se rendre à l'évidence que, de manière absolue, le CRTC n'a guère plus de moyens que la Régie des services publics pour encadrer le développement de la télévision éducative. A la réflexion, il apparaît tout à fait incongru d'obliger Radio-Québec à justifier le caractère éducatif de sa programmation devant deux organismes relevant de niveaux politiques différents. C'est pourquoi le ministre québécois des Communications ne s'est guère gêné pour qualifier de ridicule une situation qui pourrait conduire à des situations pour le moins inextricables[69].

De tout ceci il convient de retenir que la Régie des services publics ne possède effectivement à l'égard de Radio-Québec qu'un pouvoir de persuasion. Elle ne dispose d'aucun pouvoir de coercition pour forcer Radio-Québec à comparaître régulièrement devant elle ou l'obliger à respecter ses ordonnances. Par contre, si le CRTC possède le pouvoir d'accorder ou de retirer à Radio-Québec ses permis de diffusion selon que sa programmation correspond ou non aux critères d'une programmation éducative contenus dans ses instructions, il est peu probable qu'il en use effectivement à cause

---

69 En 1972, les gouvernements provinciaux s'objectaient à ce que ce soit le gouvernement fédéral par le truchement du CRTC qui soit appelé à évaluer le caractère éducatif d'une programmation. C'est pourquoi le Québec a confié cette fonction tout d'abord à un comité interministériel puis à compter de 1979 à la Régie des services publics. Toutefois le CRTC, en vertu de ses instructions, continue d'apprécier le caractère éducatif de la programmation de Radio-Québec puisqu'il s'agit d'une condition légale au renouvellement de son permis de diffusion.

des conséquences politiques qu'entrainerait une telle décision. Enfin, il faut reconnaître qu'aucun de ces deux organismes ne peut se reposer sur des critères suffisamment précis pour évaluer de manière objective la programmation de Radio-Québec et de ce fait n'en contrôle que bien partiellement l'évolution et le développement.

CHAPITRE III: LE FINANCEMENT DE RADIO-QUÉBEC

Les interrogations et les doutes que soulève le problème du financement de Radio-Québec chez les hommes politiques et les fonctionnaires des organismes centraux n'est pas un phénomène nouveau. Dès 1976 le Conseil du trésor, qui avait été appelé par le gouvernement libéral à évaluer le plan de développement de Radio-Québec pour la période 1977-80, n'avait pas caché sa nette préférence pour un ralentissement du rythme de croissance de cet organisme et pour l'introduction éventuelle d'un autofinancement partiel de ses activités[70]. Cette idée ne fut pas retenue à l'époque et le gouvernement du Parti québécois qui avait donné le feu vert en 1979 à une restructuration de l'organisation de Radio-Québec, à l'extension du réseau d'antennes et à la mise en place de comités régionaux dut ajuster sa subvention d'équilibre en conséquence[71]. A cette époque, la subvention gouvernementale représentait à toutes fins pratiques la totalité des revenus de Radio-Québec puisque les revenus autonomes comme le laisse voir le tableau 1 étaient pour ainsi dire inexistants.

---

[70] Conseil du trésor, Direction du développement, Évaluation du programme ORTQ, 14 septembre 1976. Déposée quelques semaines avant le déclenchement des élections, cette évaluation ne fut jamais étudiée ni par le gouvernement libéral, ni par le gouvernement péquiste.

[71] Il faut mentionner cependant que la majeure partie de la subvention d'équilibre pour les années 81 et 82 compensait seulement la forte hausse du taux d'inflation qui avait cours à cette époque.

TABLEAU I: Évolution des revenus et des dépenses de Radio-Québec 1980-85 ($000)

	1980 (1)	1981 (1)	1982 (1)	1983 (1)	1984 (2)	1985 (2)
Subvention du gouvernement	30 997	38 899	46 613	52 112	55 519	56 700
% d'accroissement de la subvention	-	25	20	11	6	2
Revenus des ventes et services	295,5	492,1	857,2	1 167,0	1 862,2	2 800
Revenus d'intérêts et placements	444,9	285,0	320,3	541,3	566,3	566,0
Total des revenus	31 700	39 600	47 790	53 821	57 977	60 066
Total des dépenses	38 700	38 093	47 104	51 149	59 120	N/A

(1) Société Radio-Québec, Rapports annuels

(2) Estimations

Ce ne sont pas des considérations idéologiques mais plutôt des nécessités de fait qui ont poussé le gouvernement et la direction de Radio-Québec à promouvoir une plus grande autonomie financière pour cet organisme. En réalité, à partir de 1980, le gouvernement avait déjà commencé à promouvoir une politique d'austérité budgétaire et il était devenu évident que toute marge de manoeuvre additionnelle nécessaire au développement de Radio-Québec ne pourrait venir que d'un accroissement des revenus autonomes que pourrait générer la Société. Comme le mentionnait le ministre des Communications au moment où il annonçait son intention en octobre 1981 de permettre à Radio-Québec de s'adonner à la commandite de prestige: "En ce contexte pénible de compressions budgétaires, cette latitude donnerait à la télévision d'État une marge de manoeuvre additionnelle. Un, deux ou trois millions de plus, c'est toute la différence entre pouvoir augmenter la production régionale ou la maintenir à son niveau actuel"[72]. Pour le ministre, l'introduction de la commandite de prestige sur le réseau de la télévision éducative était essentielle au maintien de son rythme de développement.

A compter de 1982, Radio-Québec commença à diffuser des messages d'intérêt public mais les résultats furent plutôt décevants. A la fin de l'année financière 1983, l'ensemble des revenus provenant de la vente des produits et des services représentait à peine 2% de la totalité des revenus alors que les revenus de commandite n'atteignaient pas encore 1% de ce montant[73]. Avec une subvention d'équilibre qui tendait à plafonner et qui ne couvrait même plus les hausses de coûts dues à l'inflation, Radio-Québec était condamnée à la stagnation, sinon au déclin, à moins de réexaminer toute sa politique de développement et d'élaborer une stratégie visant à accroître de manière substantielle les revenus autonomes de la Société.

---

[72] le Soleil, 23 octobre 1981.

[73] A la fin de l'exercice 83-84, les revenus publicitaires atteignaient 405,000$ soit 0,007 de tous les revenus. Si on y ajoute un montant de 414,000 $ de publicité non comptabilisée sous forme de contrats d'échange, les revenus publicitaires atteignaient 0,014 des revenus globaux.

A compter de la fin de 1983, toute une série de déclarations, tant de la part du ministre que de celle du président directeur général, vinrent tranquillement jeter les bases de ce qui allait devenir dans un certain sens "une nouvelle approche à l'égard du financement de Radio-Québec"[74]. Cette nouvelle approche était fondée sur les cinq éléments suivants:

a) Un accroissement de la productivité

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, l'accroissement de la productivité était une préoccupation du ministre des Communications. Pour le directeur général, un accroissement de la productivité par une utilisation plus rationnelle des ressources humaines et une réduction des coûts des infrastructures contribuerait à dégager une marge de manoeuvre suffisante pour accroître de manière substantielle la production d'émissions et amener une diminution du taux de reprises. Cette accroissement de la productivité devait se traduire par un recours plus généralisé à l'entreprise privée et à la sous-traitance et par un alignement des conventions collectives sur le secteur privé.

b) Un accroissement de la production avec le secteur privé

Comme le souligne le directeur général de Radio-Québec dans l'introduction du document d'orientation, la Société "ne veut plus privilégier le modèle autarcique de développement"[75]. L'ouverture sur le secteur privé sous forme de co-production ou de partenariat permettrait de profiter des idées et des talents qui existent dans ce secteur, d'en favoriser la croissance et de bénéficier des fonds substantiels dégagés par les deux niveaux de gouvernement.

---

[74] Le début de cette nouvelle approche coincide avec l'arrivée le 28 octobre 1983 de monsieur Jacques Girard comme président directeur général.

[75] Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 3.

Sur ce dernier point, le directeur général annonçait en mars 1984 son intention de demander au gouvernement fédéral, en collaboration avec les trois autres réseaux canadiens de télévision éducative, de modifier les règles d'attribution des subventions à la co-production de Téléfilm Canada afin de permettre aux télévisions éducatives de pouvoir bénéficier de cet aide sans être obligées de s'associer à un diffuseur privé. Ces démarches ont effectivement porté fruit puisque Téléfilm Canada acceptait de modifier ses règlements à compter du 1er avril 1985 en vue d'admettre les réseaux de télévision éducative aux bénéfices de ses programmes au même titre que tous les autres diffuseurs.

Dans le même ordre d'idée, Radio-Québec entend profiter des subventions offertes par la Société générale du cinéma. A l'heure actuelle, le budget de cet organisme est assez modeste mais il pourrait croître sensiblement à l'avenir si le gouvernement du Québec donnait suite éventuellement à la recommandation du Comité mixte sur l'avenir de la télévision francophone d'augmenter le rôle de cette société dans la création télévisuelle en concertation avec Téléfilm Canada[76].

Enfin, la Société veut, bien entendu s'efforcer de proposer à ses partenaires des formats d'association leur permettant d'y trouver leur intérêt. C'est pourquoi elle entend demander au Conseil du trésor la permission de créer son propre fonds de coproduction pour faciliter sa participation aux divers projets financés par Téléfilm Canada ou par la Société général du cinéma. Ce fonds renouvelable de cinq millions pourrait éventuellement s'autofinancer par la vente de productions[77].

---

[76] L'avenir de la télévision francophone, op. cit., p. 94.

[77] Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 77-78. La création de ce fonds n'a pas encore été autorisée par le Conseil du trésor.

Si d'un côté Radio-Québec entend augmenter de manière significative ses revenus en triplant dans les meilleurs délais ses coproductions, elle entend bien par ailleurs faire participer ses partenaires intéressés au financement d'émissions éducatives formelles. D'ailleurs, Radio-Québec a déjà obtenu que le fonds renouvelable de la Direction de la production et de la distribution du matériel didactique du ministère de l'Éducation lui soit transféré en même temps que se ferait l'intégration de cette direction à la Société[78]. Cette mutation devrait se traduire par un apport budgétaire d'environ cinq millions de dollars dans les coffres de la Société. A cela, s'ajouteront les contributions respectives des maisons d'enseignement universitaire ou des groupes culturels et économiques qui pourraient être intéressés éventuellement à la diffusion d'émissions éducatives à caractère formel.

c) Un accroissement des exportations de matériel télévisuel

Lors du sommet sur les communications en 1983, on pouvait lire dans un des documents préparatoires à cette conférence que "en tant que mandataire du gouvernement, Radio-Québec pourrait être appelée à jouer un rôle de catalyseur dans l'exportation d'un grand nombre de productions audiovisuelles québécoises"[80]. Malheureusement, cette vision ne s'est pas encore concrétisée et la direction de Radio-Québec reconnaît qu'elle ne possède pas un fort potentiel d'exportation à comparer à TV Ontario où la vente des produits télévisuels éducatifs génère près de 20% des recettes budgétaires.

Si elle n'espère pas dans un futur immédiat accroître de manière significative ses revenus budgétaires à ce poste, elle compte néanmoins sur deux éléments de base qui lui permettraient d'améliorer éventuellement sa position. Le premier de ces éléments est l'intégration de la DPDMD qui fera passer Radio-Québec d'un simple statut de diffuseur de documents audiovisuels à celui de concepteur et producteur de ces mêmes documents. Il s'agit là d'une différence de taille puisqu'avec un personnel de conception à sa disposition, Radio-Québec pourra songer, non seulement à répondre aux commandes du ministère de l'Éducation mais à produire des documents qui pourraient trouver preneur sur le marché.

---

[78] Radio-Québec et le ministère de l'Éducation se sont entendus pour procéder immédiatement au transfert de cette direction même si le projet de loi relatif à ce transfert n'a pas encore été approuvé par l'Assemblée nationale.

[80] Le Québec et les Communications; un futur simple, op. cit., p. 39.

Le second facteur qui, de l'avis même de Radio-Québec peut l'aider à la rapprocher des marchés d'exportation, réside dans la coproduction. Parce qu'elle permet d'introduire dans le processus de réalisation des formats permettant l'adaptation aux particularismes culturels et l'utilisation d'une bande facilitant la traduction en plusieurs langues, elle contribue à abaisser les coûts de traduction et d'adaptation et à rendre les marchés allophones accessibles et profitables.

Quoi qu'il en soit, la vente de productions télévisuelles ne représente actuellement qu'à peine 1% des revenus de Radio-Québec et il semble bien que les progrès dans ce domaine ne pourront qu'être lents et progressifs.

d) Une compensation pour les services de diffusion aux francophones hors Québec

Depuis le 1er janvier 1985 Radio-Québec, en vertu d'un accord avec Telésat Canada, diffuse à partir du satellite de télécommunications Anik C-III qui, tout en lui donnant l'occasion d'assurer à meilleur coût la liaison entre les diverses stations de son réseau, lui permet de balayer un territoire qui s'étend de la frontière du Manitoba à Terre-Neuve et de la Baie d'Hudson au pourtour américain des Grands-Lacs et du Saint-Laurent. Grâce à ce rayonnement, Radio-Québec peut atteindre un nombre de non-québécois parlant français comparable sinon supérieur au nombre de Québécois francophones.

s de sa comparution devant le CRTC, le président directeur général de Radio-Québec a fait valoir le problème que posait pour son organisme le fait de "consacrer, sans y être autorisé et sans en être compensé, des sommes appréciables au rayonnement de ses émissions hors de l'État québécois"[81]. Tout en reconnaissant qu'elle se doit de tenir compte de la présence des francophones qu'elle est en mesure de rejoindre hors de ses frontières, Radio-Québec estime que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés devraient lui verser une compensation au titre de l'acquittement des droits afférents à la télédiffusion en direct de ses émissions hors des frontières du Québec. Si une telle requête était agréée, c'est une somme de deux à trois millions qui pourrait éventuellement tomber annuellement dans les coffres de Radio-Québec[82].

e) L'élargissement de l'éventail publicitaire

De toutes les sources de revenus qui ont été prospectées pour accroître la marge d'autofinancement de Radio-Québec, celle qui a trait à l'accroissement des revenus publicitaires est sans doute la plus importante et celle qui a provoqué le plus de réactions. En réalité, il est assez difficile de démêler correctement l'écheveau de toutes les projections de revenus publicitaires qui ont été faites depuis un an par différents organismes ou comités d'étude. Tant de projets ont été avancés qu'à la fin, on est tout à fait en droit de se demander si chacune de ces projections et chacun de ces énoncés reposent sur des fondements et des projections pour le moins étayés objectivement.

---

[81] Texte liminaire de Radio-Qubéec devant le CRTC, op. cit. p. 23 et Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 65.

[82] Au mois d'octobre dernier, les premiers ministres Brian Mulroney et Pierre-Marc Johnson ont conclu une entente de principe à l'effet que Radio-Québec, à compter de 1987, diffuserait sa programmation intégrale d'un océan à l'autre au moyen d'un satellite. Selon Radio-Québec, cette diffusion sur l'ensemble du Canada exigerait de sa part un budget additionnel de 4 à 5 millions $ dont la majeure partie devrait être assumée par le gouvernement fédéral.

Dans le cas de Radio-Québec, le point tournant de ce mouvement en faveur d'un accroissement des revenus tirés de la publicité fut la mise sur pied par le ministre des Communications en septembre 1984, du comité technique chargé d'étudier l'avenir de Radio-Québec. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce comité avait principalement pour but d'analyser la possibilité d'effectuer une restructuration de la chaîne de télévision d'État face à la venue éventuelle d'une deuxième chaîne privée de télévision francophone. Après avoir écarté assez rapidement un scénario qui aurait, à toutes fins pratiques, fait de Radio-Québec une société à capital mixte, le comité opta finalement pour un modèle télévisuel pratiquement calqué sur celui de Radio-Canada.

Dans son rapport au président directeur général de Radio-Québec, monsieur Jacques Girard, le comité proposait de porter le taux d'autofinancement de la Société de 3,4% en 1985-86 à plus de 35% en 1989-90. Cette hausse phénoménale de la part d'autofinancement était rendu possible en décuplant les revenus publicitaires pour permettre à Radio-Québec de s'arroger sur une période de cinq ans quelque 10% des recettes du marché publicitaire télévisuel. D'environ 2,4 millions $ en 1985-86, les revenus provenant de la publicité devaient atteindre, selon les prévisions du comité, 25 millions $ en 1989-90.

Évidemment, un bond aussi prodigieux des recettes publicitaires n'était réalisable qu'à la condition d'augmenter de manière fort appréciable la cote d'écoute du réseau. De l'avis du comité, il était possible en modifiant sensiblement la programmation de faire grimper la cote d'écoute de l'auditoire francophone de 6% à 20% en moins de trois ans[83].

---

[83] Le comité proposait entre autres choses de privilégier le créneau de 18-23 heures en modifiant les principaux axes de programmation. Les émissions culturelles, incluant les émissions de variétés, passeraient de 35% à 50% de la grille horaire en soirée, alors que le domaine "service et société" tomberait de 50% à 35%. Le temps consacré aux affaires publics demeurait inchangé à 15% mais le comité suggérait d'introduire des bulletins de nouvelles brèves après chacune des émissions.

En réalité, les recommandations du comité reprenaient presque textuellement les paramètres de l'étude GEGIR dont les conclusions avaient servi à fonder la décision du ministre fédéral des Communications à propos de la création d'une deuxième chaîne privée. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces recommandations cadraient mal avec la dynamique d'un réseau de télévision éducative et il n'était guère réaliste de postuler un taux de croissance aussi rapide, à moins d'accepter d'emblée de transformer Radio-Québec en station commerciale avec des créneaux de programmation tout à fait identiques à ceux de Radio-Canada.

Évidemment, les études du comité technique ne constituaient que des hypothèses de travail qui devaient servir à alimenter la réflexion de la direction de Radio-Québec sur le développement de cet organisme. Ainsi, tout en conservant du rapport l'ensemble des propositions relatives à la programmation et à la coproduction[84], le directeur général de Radio-Québec préféra opter pour une perspective de croissance un peu moins rapide qui semblait plus facilement conciliable avec les impératifs d'une télévision éducative. Dans le rapport qu'il soumit à la réunion du Conseil d'administration de novembre 1984, la progression des revenus publicitaires avait été ramenée à 15 millions $ en 1989-90 pour correspondre à une part du marché publicitaire de 6%. Par ailleurs, cette augmentation des revenus de commandite devait s'appuyer sur une hausse graduelle de la cote d'écoute qui devait atteindre 15% de l'auditoire francophone en 1988-89. (Voir tableau 2).

Mais tant les prévisions du rapport original du comité technique que celles de sa version corrigée étaient fondées sur le postulat que Radio-Québec pourrait exploiter toute la gamme des produits publicitaires, de la commandite de prestige jusqu'à la publicité conventionnelle. Mais à sa

---

[84] Le comité recommandait par exemple de tripler la coproduction en misant davantage sur les encours de fonds de Téléfilm Canada et de la Société générale du cinéma.

TABLEAU 2: **Synthèse des propositions relatives à la publicité et aux cotes d'écoute contenues dans le rapport du comité technique, le rapport revisé du comité technique, le document d'orientation de Radio-Québec et les décisions du CRTC**

	PUBLICITÉ	COTE D'ÉCOUTE
Rapport du comité technique	- Hausse de la part d'autofinancement de 3.4% en 1985-86 à 35,8% en 1989-90 - Hausse des revenus publicitaires de 2 millions $ en 1985-86 à 25 millions $ en 1989-90 - Exploitation de 10% du marché publicitaire en 1989-90 - Utilisation de toutes les formes de réclame publicitaire	- Accroissement de la cote d'écoute de 4% en 1985-86 à 20% en 1988-89 - Introduction d'un bulletin de nouvelles brèves entre chaque émission - Répartition des émissions sur la base suivante: Culture et variétés 50% Services et sociétés 35% Affaires publiques 15% - Exploitation intensive du créneau horaire 18-22 heures
Rapport revisé du comité technique	- Hausse de la part d'autofinancement de 3,4% en en 1985-86 à 20% en 1989-90 - Hausse des revenus publicitaires de 2 millions $ en 1985-86 à 15 millions $ en 1989-90 - Exploitation de 6% du marché publicitaire en 1989-90 - Utilisation de toutes les formes de réclame publicitaire	- Accroissement de la cote d'écoute de 4% 15% en 1988-89 - Aucun bulletin de nouvelles - Répartition des émissions sur la base suivante dans le créneau 18-22 heures: Culture générale et variétés 50% Service et société 40% Actualités + Affaires publiques 7% Éducation formelle 3%
Document d'orientation Radio-Québec maintenant	- Utilisation de toutes les formes de réclame publicitaire sauf la publicité conventionnelle - Aucun objectif en terme de taux d'accroissement ou de part du marché	- Taux d'accroissement annuel moyen de 10% de cote d'écoute - Accent mis sur l'éducation informelle - Répartition des émissions dans le créneau 18-22 heures heures comme dans le rapport revisé
Décision du CRTC	- Taux d'autofinancement d'environ 9% - Autorisation d'utiliser toutes formes de publicité - Réévaluation dans 2 ans Prévisions des revenus publicitaires 1985: 1,5 1988: 6,0 1986: 3,2 1989: 7,0 1987: 4,6 Exploitation de 2,7% du marché publicitaire	- Incitation à ne pas augmenter les émissions de divertissement

réunion du 24 novembre 1984, le Conseil d'administration refusa d'endosser les recommandations suggérées par le directeur général. Si la majorité des membres du Conseil était tout à fait d'accord pour approuver le principe d'augmenter substantiellement le financement autonome de la société d'État par le recours accru à la commandite de prestige, à la publicité corporative et, à la publicité sociétale et formative, elle rejetait par contre toute idée de diffuser de la publicité conventionnelle de produits sur les ondes de l'autre télévision. En refusant d'entériner les propositions du comité technique et en privilégiant d'autres formes de publicité, les administrateurs obligeaient donc la direction de Radio-Québec à procéder à une nouvelle étude sur la prévision des revenus publicitaires.

Les résultats de cette étude servirent de base, semble-t-il, à la préparation des prévisions qui allaient être déposées quelques mois plus tard au CRTC. Devant cet organisme, la direction de Radio-Québec fit valoir qu'avec la permission de diffuser toute la gamme des produits publicitaires elle pourrait s'arroger en 1989 environ 2,7% du marché publicitaire et quintupler ses revenus publicitaires de 1985 à 1989.

Il est très difficile d'apprécier la justesse de ces prévisions et d'évaluer l'impact qu'aura l'insertion de plain-pied de Radio-Québec dans le marché publicitaire[85]. Selon l'avis du Conseil, une progammation à caractère éducatif impose de par sa nature des limites quant au volume de publicité qui peut être vendu pour supporter une telle programmation. C'est pourquoi le CRTC a cru bon d'imposer un ensemble de conditions qui devraient passablement encadrer l'expansion de Radio-Québec dans ce domaine[86]. D'ailleurs, le CRTC est tellement incertain de l'impact éventuel des actions de Radio-Québec sur les revenus des autres services de radiodiffusion qu'il compte d'ici deux ans réévaluer avec Radio-Québec l'ensemble de ces pratiques.

---

[85] Les prévisions des revenus publicitaires ont constamment variés dans le temps. Ainsi dans son rapport, le Comité sur l'avenir de la télévision francophone (page 67), à partir d'une déclaration du président de Radio-Québec faite le 11 mars 1985, établit les prévisions des revenus publicitaires de Radio-Québec comme suit: 1984-85: 1,0$, 1985-86: 2,0$, 1986-87: 4,0$, 1987-88: 6,0$, 1988-89: 8,0$, 1989-90: 10,0$.

Le dossier de la publicité est loin d'être fermé. Dans son rapport du 24 octobre et dans celui révisé du 16 novembre, le comité technique sur l'avenir de Radio-Québec mentionnait que "la publicité traditionnelle constitue la meilleure voie d'évolution dans la recherche de financement autonome, important et stable". En fait, la publicité constitue le seul moyen important de financement - toutes les autres sources de revenus étant marginales - pour assurer le développement de Radio-Québec dans l'hypothèse où le gouvernement décide de plafonner ses subventions.

L'ancien ministre des Communications, monsieur Jean-François Bertrand, avait clairement laissé entendre à plusieurs reprises que son gouvernement n'injecterait pas de nouveaux fonds publics[87] pour assurer le développement de Radio-Québec et que cette dernière devrait faire preuve d'imagination pour trouver de nouvelles sources de financement. On peut s'attendre à ce que cette nouvelle politique soit poursuivie par le nouveau ministre des Communications, monsieur Richard French. Ce dernier s'est toujours montré favorable à toutes les mesures qui favorisaient une certaine privatisation de Radio-Québec et une augmentation de la marge d'autofinancement de cet organisme. D'ailleurs, durant la récente campagne électorale, le premier ministre Bourassa faisait valoir qu'un groupe de travail serait mis sur pied en collaboration avec la direction de Radio-Québec pour revoir son financement. En attendant, le budget de Radio-Québec serait gelé à son niveau actuel et l'on étudierait les moyens de porter sa part d'autofinancement à 25%[88]. Si une telle proposition devait se concrétiser, on peut s'attendre à ce que les prévisions de revenus publicitaires établies devant le CRTC ne tiennent pas bien longtemps et que toute la programmation soit révisée pour permettre de hausser les cotes d'écoute en vue d'attirer les commanditaires. A moins que ne soient ravivées les rumeurs de privatisation qui ont déjà eu cours dans un passé pas tellement lointain.

---

[86] Ainsi le CRTC oblige Radio-Québec à respecter entre autres les règles suivantes: 1) Radio-Québec, ne peut, sauf dans les cas où une émission présente des pauses naturelles, interrompre une émission pour présenter un message publicitaire; 2) la durée consacrée à la diffusion des messages ne peut excéder six minutes par heure, 3) les messages doivent avec un rayonnement national, 4) sauf pour la commandite de prestige, seul le national a le droit de diffuser de la réclame publicitaire.

[87] Par exemple, le Comité technique avait recommandé qu'une enveloppe additionnelle de 6,3 millions $ soit versée aux régions pour leur permettre d'atteindre un niveau de production d'une heure par semaine sur une période de cinq ans. Toutefois, le ministère des Communications a refusé d'endosser cette recommandation.

Il faut donc conclure ici que tout est loin d'avoir été dit en ce qui a trait au financement et au développement de Radio-Québec.

CHAPITRE IV: LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DE RADIO-QUÉBEC

Au cours de la dernière année, dans le cadre de sa réflexion sur l'évolution et le positionnement de Radio-Québec dans l'environnement des média télévisuels, la direction de la Société a été amenée à définir un certain nombre d'objectifs opérationnels dans plusieurs secteurs d'activités. En s'inspirant des divers documents de travail et d'orientation déposés par la direction de Radio-Québec et à la lumière des témoignages produits devant la Régie des services publics et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, nous allons simplement tenté de donner un exposé de ces objectifs dans les différents secteurs afin de mieux cerner les orientations de cet organisme.

---

[88] Le Soleil, 10 novembre 1985.

a) L'éducation non formelle et l'éducation formelle

Comme nous l'avons déjà souligné, la stratégie de Radio-Québec est de devenir une télévision éducative à grand public dont l'essentiel de la programmation et les principaux créneaux de diffusion seront consacrés à des émissions d'éducation non formelle. Parce qu'elle est convaincue que pour établir la communication avec son auditoire elle doit rejoindre la personne chez elle, dans ce qu'elle aime et ce qui l'intéresse, Radio-Québec entend, dans son plan de programmation, "mettre l'accent en soirée sur l'utilisation de formules populaires adaptées aux goûts, aux attentes et aux habitudes des Québécoises et des Québécois"[89].

Le tableau 3 résume la structure générale de l'évolution de la programmation selon les principales plages horaires. Il ressort de ce tableau que le temps de programmation en soirée sera réservé en majeure partie à des émissions de culture générale axées principalement sur le divertissement et présentant à l'occasion des spectacles de variétés. Il semble bien que 50% du temps d'antenne sera la limite supérieure qu'atteindra cette catégorie d'émissions. En effet, si l'on s'en remet à ses engagements devant le CRTC, Radio-Québec n'a pas l'intention d'augmenter davantage la proportion des émissions de culture générale dans l'ensemble de sa programmation. Au contraire, elle concentrerait désormais ses efforts sur la section des affaires publiques en mettant en onde des revues d'actualité qui viendraient complémenter dans une perspective éducative ce qui se fait au niveau des autres réseaux[90].

Si, conformément à sa nouvelle stratégie de développement, Radio-Québec entend réserver les créneaux horaires les plus populaires à des

---

[89] Société de Radio-télévision du Québec, Plan de programmation 1985-86, Montréal, avril 1985.

[90] CRTC, Décision CRTC 85-609, p. 11. D'ailleurs, le CRTC a invité fortement Radio-Québec à ne plus augmenter la proportion de ses émissions de culture générale et de divertissement.

TABLEAU 3: Structure générale de la programmation de Radio-Québec

Catégories d'émissions	% LE JOUR	% LE SOIR	
	1985-86(1)	1984-85(2)	1985-86(2)
CULTURE GÉNÉRALE	40%	48%	51%
- arts - sciences - philosophie et spiritualité - cinéma - variétés			
SERVICE ET SOCIÉTÉ	40%	41%	36%
réalités sociales et psychologiques, condition féminine, consommation, santé, éducation, travail économie, justice, loisirs, etc.			
ACTUALITÉS ET AFFAIRES PUBLIQUES	10%	7%	13%
- information nationale - information internationale - débats			
ÉDUCATION FORMELLE	10%	4%	

Sources: 1) Radio-Québec maintenant, op. cit., p. 47
2) Plan de programmation 1985-86, op. cit., p. 7

émissions éducatives de nature informelle dans un souci d'accessibilité maximale aux heures de grande écoute, elle n'entend pas négliger pour autant son mandat de veiller à la mise en ondes d'émissions éducatives de nature formelle. Toutefois, à l'avenir et de manière générale, les émissions d'éducation formelle et celles qui s'adressent à des auditoires restreints seront reléguées à la plage horaire de jour. Très peu de ces émissions seront mises à l'horaire de soirée qui sera réservé en exclusivité à des émissions qui s'adressent indistinctement à la population en général.

Au niveau des émissions d'éducation formelle, Radio-Québec entend agir sur trois plans. Tout d'abord, comme nous l'avons souligné, le transfert du ministère de l'Éducation à Radio-Québec de la Direction de la production et de la distribution du matériel didactique (DPDMD) et de son fonds renouvelable fera passer Radio-Québec d'un statut de simple diffuseur d'émissions éducatives à celui de producteur de telles émissions. Cette décision d'intégrer le DPDMD à Radio-Québec va permettre la mise en place d'une nouvelle structure de programmation et de production apte à soutenir l'éducation formelle. Tout en répondant aux besoins des clientèles scolaires, cette structure permettra dans doute de mieux répondre aux demandes des citoyens engagés dans des programmes de formation au travail et au foyer.

En second lieu, Radio-Québec entend intensifier ses liens avec les commissions scolaires et les Cegeps et travailler au sein d'un comité mixte à la conception et à la réalisation d'émissions du niveau collégial, actuellement absentes de la programmation de Radio-Québec.

En dernier lieu, Radio-Québec entend maintenir sa collaboration avec les milieux universitaires, soit dans le cadre du comité conjoint CREPUQ-Radio-Québec, soit par l'intermédiaire de la Corporation pour l'avancement de nouvelles applications des langages (CANAL), soit encore par des collaborations spontanées avec des maisons d'enseignement. Il va sans dire que ces collaborations ont dans le passé contribué à fournir à Radio-Québec une part substantielle des émissions d'éducation formelle.

Enfin, s'il est un objectif primordial qu'entend poursuivre Radio-Québec, tant au plan de l'éducation formelle qu'à celui de l'éducation informelle, c'est celui de la réduction des taux de reprise des émissions, particulièrement aux heures de forte écoute où il atteint parfois 50% du temps de diffusion[91]. Dans l'esprit des dirigeants de Radio-Québec, outre l'augmentation de la production d'émissions originales dans le secteur de l'éducation non formelle, l'introduction des nouvelles initiatives en éducation formelle soit par l'intégration du DPDMD, soit encore par la multiplication des collaborations avec les maisons d'enseignement contribuera de manière assez substantielle à faire chuter ce taux de reprise[92].

b) La régionalisation

Répondre aux impératifs d'une télévision régionalisée demeurera toujours une dimension importante de la mission de Radio-Québec. Le tableau 4 démontre assez bien l'évolution de la dimension régionale depuis 1980. Comme on peut le constater, les débuts de la régionalisation furent plutôt lents. Et cela se comprend. Il fallait mettre sur pied les comités régionaux, établir les installations, roder le système et, dans un certain sens, créer une tradition. En réalité, le véritable décollage de la production et de la diffusion régionales eut lieu en 1982 au moment où les moyens techniques donnèrent aux régions la capacité de diffuser en détachement de réseau.

Comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, l'objectif global de Radio-Québec à l'égard de ses instances régionales est d'assurer une meilleure symbiose entre les programmations nationale et régionales. On compte donc, en favorisant une meilleure intégration des deux niveaux de programmation, susciter davantage la production d'émissions interrégionales, augmenter le stock des émissions régionales susceptibles

---

[91] Radio-Québec maintenant, p. 60.

[92] Le rapport révisé du comité technique prévoyait faire diminuer le taux de reprise de moitié sur une période de quatre ans.

TABLEAU 4: Évolution des budgets, de la production et de la diffusion des directions régionales

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1989
Budget régional (en dollars)	400 000	594 000	650 000	750 000	825 000	900 000	-
Production (nombre d'heures annuelles)	23	27,5	128(1)	190(1)	230(1)	230(1)	468(1)
Diffusion (nombre d'heures annuelles)	23	27,5	160	448	529	529	-

(1) Ne comprend que les productions autonomes et co-productions. Ne tient pas compte des acquisitions.

d'être diffusées au réseau national et contribuer de ce fait à une réduction du taux de reprise.

Le second objectif que poursuit Radio-Québec à l'égard des régions est de mettre fin au mythe de leur égalité absolue. Plusieurs indices laissent croire qu'on acceptera à l'avenir de traiter les régions différemment selon leur potentiel de production. Ainsi, on a créé un fonds spécial de 250 000 $ - appelé fonds du président - dont le but est d'aider financièrement les régions qui produisent des émissions diffusées au réseau national. Il se pourrait que dans un avenir très rapproché, on accepte de procéder à une distribution des ressources financières entre les régions sur une base autre que la parité pure et simple. C'est du moins ce qu'a laissé entendre très récemment le nouveau ministre des Communications, monsieur Richard French, en suggérant que les émissions régionales soient réévaluées sur une base réaliste et que celles qui s'avèrent intéressantes parce qu'elles s'adressent à l'ensemble des québécois continuent de recevoir un appui financier[93].

Pour 1985-86, on prévoit produire et diffuser au niveau des régions le même nombre d'heures qu'en 1984-85. Toutefois, l'enveloppe globale des heures de production ne sera pas répartie également entre chacune des régions et pourra varier de 15 heures à 60 heures selon le potentiel de production de chacune d'elle. De même, la diffusion en détachement de réseau variera selon les régions; chaque station du réseau Radio-Québec pourra se détacher pour une durée hebdomadaire variant de trente minutes à deux heures trente et se situant en moyenne à une heure trente.

Dans son rapport, le comité technique avait suggéré de porter la production régionale à une heure d'émissions par semaine par région sur une période de cinq ans. Autrement dit, en 1989-90 chaque région aurait contribué annuellement à enrichir la programmation du réseau de 52 heures pour donner une production régionale totale de 468 heures. Pour pouvoir ainsi doubler la production régionale en moins de cinq ans, le comité proposait de demander à la trésorerie québécoise une enveloppe additionnelle de 6,3 millions de dollars. Toutefois cette recommandation ne fut pas, semble-t-il, partagée entièrement par les représentants du ministère des Communications qui siègeaient au Comité.

---

[93] Entrevue accordée à la Presse canadienne, Le Devoir, 8 janvier 1985.

Dans le rapport révisé présenté au Conseil d'administration, la direction de Radio-Québec a suggéré de porter à quarante-deux heures par année la production régionale sur une période de quatre ans. Cet objectif représente une augmentation moyenne de la production de quatre heures par année, par région. Toutefois, il est bien entendu dans l'esprit des dirigeants de Radio-Québec que le financement de tout accroissement de la production régionale devra émargé au budget de l'État et ne pourra venir de la marge de manoeuvre que pourra procurer un plus grand financement autonome.

c) La coproduction

Dans une large mesure, la coproduction constituera la pierre d'angle de la politique de développement de Radio-Québec au cours des prochaines années. D'une certaine manière, c'est par la coproduction que se réalisera la privatisation de Radio-Québec. La volonté de Radio-Québec de s'en remettre davantage au secteur privé pour assurer la production d'émissions ou de séries a été entérinée par l'ancien ministre des Communciations, est entièrement supportée par le nouveau minsitre, monsieur Richard French et reçoit également l'appui du ministère des Affaires culturelles dont relèvent certains organismes subventionnaires comme la Société générale du

Cinéma[94].

Dans son rapport sur l'avenir de la télévision francophone, le comité mixte Canada-Québec recommandait fortement que Radio-Canada et Radio-Québec considèrent la possibilité d'identifier formellement dans leur budget un fonds de production affecté à la production indépendante, afin de permettre d'en évaluer la progression et la performance[95]. A notre avis, cette recommandation est tout à fait pertinente parce qu'il est impossible dans l'état actuel des états financiers et comptables de Radio-Québec d'identifier de manière claire et précise les fonds alloués à la coproduction d'oeuvre télévisuelles. Tout ce que l'on peut dire c'est que Radio-Québec consacrait à la coproduction 850,000 $ en 1980-81, 2,5 millions $ en 1983-84 et 7,5 millions $ en 1984-85[96].

L'objectif opérationnel de Radio-Québec à ce chapitre est de tripler sur une période de quatre ans le pourcentage de la production autonome qui serait confiée au secteur privé sous forme de projets de production prives ou sous forme de coproduction. De 7% de la production qu'elle était en 1983-84, la coproduction atteindrait 20% en 1987-88. L'objectif de la direction de Radio-Québec dans ce domaine est donc d'en arriver à confier 20% de la programmation à la sous-traitance et cela, sans baisse de qualité, ni perte de postes.

---

[94] Ministère des Affaires culturelles, Mémoire à la Régie des services publics, "Le ministère des Affaires culturelles se réjouit des intentions de Radio-Québec de faire appel aux ressources du secteur privé pour le développement de sa programmation. Cette orientation correspond parfaitement à la politique du gouvernement qui a constitué des institutions comme la Société générale du Cinéma et la Société de développement des industries de culture et de communications en mesure d'appuyer si besoin les futurs partenaires de Radio-Québec", p. 2.

[95] L'avenir de la télévision francophone, op. cit., p. 160.

[96] Il faut noter que ces montants comprennent l'achat de documents par le biais de distributeurs québécois, les projets de production confiés à l'entreprise privée, la coproduction de séries télévisées et finalement les opérations de doublage de séries.

De plus, afin de répondre aux exhortations de Téléfilm Canada qui exige que Radio-Québec apporte un investissement plus substantiel aux projets de coproduction, la direction de la Société a l'intention de demander à la trésorerie québécoise la permission de créer un fonds renouvelable de cinq millions de dollars financé à même les ventes des émissions réalisées grâce à ce fonds. Selon la direction de Radio-Québec les profits de ce fonds seraient réinvestis dans les proportions suivantes: soit 50% dans les productions maison, 25% dans les coproductions et 25% dans les acquisitions.

Avec la commandite, la coproduction constitue donc la principale voie que désire emprunter Radio-Québec pour s'assurer une part d'autofinancement respectable.

d) La commandite

Comme nous avons déjà longuement traité des différents aspects de ce problème dans le chapitre précédent, nous nous contenterons de rappeler ici les principaux objectifs opérationnels que se sont fixés les autorités de Radio-Québec .

Tout d'abord les prévisions des revenus publicitaires déposées devant le CRTC sont les suivantes:

1985: 1,5 millions $
1986: 3,2 millions $
1987: 4,6 millions $
1988: 6,0 millions $
1989: 7,2 millions $

Ces prévisions exprimées en dollars constants de 1985 devraient permettre à Radio-Québec d'obtenir environ 2,7% du marché publicitaire québécois en 1989. De plus, en 1989, les revenus publicitaires de Radio-Québec devraient constituer de 8 à 9% de la totalité de ses recettes budgétaires.

e) La cote d'écoute

Comme plusieurs l'ont souligné, il existe un lien direct entre la programmation, la publicité et la cote d'écoute. On ne saurait attirer des commanditaires sans avoir une cote d'écoute attrayante et on ne peut obtenir une forte cote d'écoute qu'en rapprochant la programmation du goût du jour et du goût des gens.

Jusqu'à présent, Radio-Québec s'est enorgueillie de la progression constante de la portée hebdomadaire de son réseau depuis 1979. Alors qu'à cette époque, elle atteignait moins de 20% de la population francophone du Québec, elle parvenait en 1983 à passer le cap des 50%. C'est déjà une performance remarquable et en rejoignant ainsi près de la moitié des foyers francophones, Radio-Québec se classe au premier rang de la télévision éducative au Canada et se situerait dans les premiers 10% des trois-cents stations du réseau PBS aux États-Unis.

Mais le véritable indice de la popularité d'une station demeure la part du marché en termes de pourcentage des heures d'écoute qu'elle peut aller chercher. A ce niveau, Radio-Québec, malgré une progression constante, est toujours demeurée une télévision marginale ne retenant qu'environ 4% des heures d'écoute dans l'ensemble du Québec et 7% des heures d'écoute de la population francophone. Dans ce domaine, Radio-Québec a connu une progression lente mais constante et sa performance se compare avantageusement aux autres stations de télévision éducative[97].

Mais l'objectif de Radio-Québec étant de devenir une télévision éducative à grand public, elle se doit d'augmenter de manière significative sa cote d'écoute. Dans le document d'orientation adopté par le Conseil d'administration il est prévu que Radio-Québec cherchera à obtenir une croissance annuelle moyenne de sa cote d'écoute de 10%. Aucune limite supérieure n'a été fixée mais si on s'en remet aux projections faites par le comité technique, on peut facilement croire que Radio-Québec vise à moyen terme à atteindre une cote d'écoute qui se situerait aux environs de 15%. Il est sans doute réaliste que Radio-Québec se fixe un tel objectif compte tenu des indices de performance qu'elle s'est donnés en termes de publicité. Seule une cote d'écoute substantielle permettra sans doute à Radio-Québec de réaliser ses voeux dans le domaine des revenus publicitaires et de l'autofinancement.

---

[97] En 1984, TV Ontario n'accaparait que 2,3% des heures d'écoute et le réseau éducatif de Colombie Britannique moins de 1%.

CONCLUSION

La dernière année aura constitué à nouveau pour Radio-Québec une période de réflexion profonde sur l'orientation de son développement. A cause de l'environnement extrêmement fluide et changeant du secteur des communications télévisuelles, à cause de la venu de nouveaux concurrents, à cause de l'incapacité des pouvoirs publics de maintenir son rythme de financement des organismes publics, Radio-Québec a dû à nouveau reprendre l'analyse des postulats fondamentaux de sa mission pour définir ses voies d'avenir.

Radio-Québec demeure fidèle à sa mission de base qui est d'être une télévision éducative et régionalisée. Toutefois, la connotation qu'elle a décidé de donner aux deux volets de sa mission lui imprimera une tangente qui la démarquera sensiblement de l'image qu'elle s'est donnée jusqu'à présent.

Tout d'abord, Radio-Québec opte carrément pour le concept de "la nouvelle télévision éducative" en ce sens qu'elle ne se définit plus comme une école hors les murs mais plutôt comme une télévision à grand public qui s'adresse aux citoyens de tout âge et de toute situation sociale et qui par des émissions attrayantes et de qualité essaie de développer chez la majorité le goût d'apprendre et d'agir.

Dans ce contexte, Radio-Québec entend réserver les créneaux horaires de forte écoute principalement à la mise en onde d'émissions de culture générale dont les contenus sont plus ou moins structurés, dont les formats se rapprochent sensiblement de la télévision conventionnelle et dont les résultats ne se prêtent, dans la majorité des cas, à aucune évaluation formelle. Dans une certaine mesure Radio-Québec, en soirée, s'orientera vers un modèle télévisuel qui la rapprochera sensiblement d'une autre télévision d'État qui est Radio-Canada.

Tout en optant délibérément pour une programmation axée sur le divertissement pour rejoindre le plus grand nombre de téléspectateurs aux heures de forte écoute, Radio-Québec n'entend pas pour autant négliger l'autre volet de sa mission qui est celui de procurer à des clientèles spécialisées des programmes d'éducation formelle dont la démarche s'inscrit en général dans un contexte scolaire et comprend des éléments d'évaluation structurés. Au contraire Radio-Québec entend consacrer tous les efforts possibles pour multiplier les collaborations avec les dives partenaires du secteur de l'éducation et du secteur socio-économique afin de répondre aux besoins des québécois dans ce domaine. Toutefois, il est bien entendu que ce type d'émissions sera relégué dans les plages horaires qui comportent les plus faibles cotes d'écoute et qu'il ne saurait être question de produire des émissions d'éducation permanente en soirée.

En optant pour le concept de la "nouvelle télévision éducative" et pour une programmation orientée en majeure partie sur l'éducation non formelle, Radio-Québec ne fait que suivre une voie qui a déjà été tracée par les théoriciens et les praticiens de la télévision éducative. Toutefois, ce faisant, il faut être bien conscient qu'il deviendra de plus en plus difficile pour les organismes de réglementation socio-économique comme la Régie des services publics et le CRTC d'encadrer le développement de Radio-

Québec. Étant donné que la notion de "nouvelle télévision éducative" réfère à une conception élargie de la télévision éducative qui s'apparente essentiellement à l'éducation non formelle dont les contenus sont plus ou moins structurés et dont les publics demeurent indifférenciés, il deviendra extrêmement difficile à l'avenir d'établir des critères qui permettront d'évaluer de manière objective ce qu'est et ce que doit être la télévision éducative. Dans ce contexte, il s'avèrera problablement impossible pour les organismes de réglementation d'empêcher une télévision éducative comme Radio-Québec de glisser progressivement vers un modèle télévisuel qui la rapproche sensiblement de la télévision conventionnelle.

Radio-Québec entend également respecter le second volet de sa mission qui consiste à fournir aux régions les moyens d'exprimer leur spécificité et leurs particularismes. Toutefois, elle se propose d'assurer à l'avenir une plus grande intégration entre les programmations nationale et régionales et de mettre fin au mythe de l'égalité des régions. Il est fort probable qu'à l'avenir, les directions régionales seront appelées à collaborer ensemble afin de mettre en commun leurs ressources pour produire des émissions qui seraient susceptibles de présenter un intérêt pour l'ensemble des québécois. Radio-Québec entend donc promouvoir la collaboration interrégionale, ouvrir davantage le réseau national aux productions régionales et favoriser financièrement les directions régionales dont le potentiel de production est le plus élevé et le plus susceptible d'apporter une contribution au niveau national.

Enfin Radio-Québec entend assurer elle-même une partie de son développement en augmentant ses revenus autonomes. A la vérité, il s'agit là pour elle d'un objectif primordial. En définitive, il faut bien reconnaître que tous les efforts déployés par Radio-Québec pour orienter sa programmation vers des formats plus attrayants pour le grand public n'avaient d'autre but que d'augmenter les cotes d'écoute en vue d'attirer éventuellement des commanditaires importants.

Il est vrai que la publicité ne constitue pas l'unique moyen que privilégie Radio-Québec pour augmenter ses revenus. D'autre avenues existent comme les ententes et les fonds de coproduction ou les partenariats. Toutefois, les revenus en provenance de la commandite constituent l'instrument principal qui permettra à Radio-Québec d'atteindre une part d'autofinancement qui pourrait s'établir ultimement aux environs de 15% de l'ensemble de ses recettes budgétaires.

Compte tenu de la volonté de Radio-Québec d'augmenter substantiellement ses revenus autonomes en se fondant principalement sur la venue de commandites et compte tenu de la reconnaissance officielle du concept de la "nouvelle télévision éducative" dont les contours sont, le moins qu'on puisse dire, éminemment souples, certains se demandent à bon droit sur quelle base on pourra distinguer à la limite les productions d'un réseau de télévision éducative comme Radio-Québec de celles d'un réseau comme Radio-Canda. A notre avis, la différence risque de devenir très mince dans l'avenir surtout si les pressions continuent de s'exercer sur Radio-Québec pour qu'elle augmente sa marge d'autofinancmeent. Pressée par des besoins financiers, cette société n'aura d'autre choix à la limite que d'empiéter sur les créneaux des télévisions traditionnelles et dans ce contexte il deviendra extrêmement difficile pour les organismes de réglementation de contrôler ce mouvement parce qu'ils n'auront, encore une fois, aucun critère objectif pour appuyer leur jugement.